



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců JUDr. Michala Jantoše a JUDr. Markéty Fialové ve věci

žalobkyně: **Z., a. s., IČO X**
sídlem P. 727/14, X P. 1
zastoupena advokátem JUDr. Jakubem Dohnalem, Ph.D., LL.M.
sídlem Plzeňská 3350/18, 150 00 Praha 5

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2022, č. j. MF-341/2019/1203-5, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 9. 8. 2022, č. j. MF-341/2019/1203-7

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 29. 6. 2022, č. j. MF-341/2019/1203-5, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 9. 8. 2022, č. j. MF-341/2019/1203-7, a platební výměr Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Střední Morava ze dne 12. 9. 2018, č. j. OKN-PRK 76/2015, **se zrušují a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Jakuba Dohnala, Ph.D., LL.M., sídlem Plzeňská 3350/18, 150 00 Praha 5.

Odůvodnění:

A) Vymezení věci a shrnutí obsahu podání účastníků

1. Regionální rada regionu soudržnosti Střední Morava se Smlouvou o poskytnutí dotace na individuální projekt z Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Střední Morava ze dne 11. 9. 2013 zavázala žalobkyni poskytnout finanční podporu na úhradu maximálně 60 % způsobilých výdajů projektu „A. R. – R. výstavba krytého bazénu včetně návazné infrastruktury“, maximálně částku 9 000 000 Kč.
2. Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Střední Morava (dále jen „správce daně“) po provedené veřejnosprávní kontrole vyměřil žalobkyni ve výroku označeným platebním výměrem ze dne 12. 9. 2018 odvod za porušení rozpočtové kázně do rozpočtu regionální rady podle § 22 odst. 11 písm. b) a násl. zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „malá rozpočtová pravidla“). Správce daně vytknul žalobkyni celkem osm pochybení, avšak s tím, že k uložení odvodu vedla jen čtyři z nich (správcem označená jako č. 3, 6, 7 a 8). Všechna vytknutá pochybení se týkala zadávacího řízení na podlimitní veřejnou zakázku na stavební práce s názvem „A.I rekreačního zařízení R. II“ a stručně je lze popsat tak, že (i) žalobkyně stanovila v oznámení o zahájení zadávacího řízení minimální úroveň technického kvalifikačního předpokladu v rozporu s § 56 odst. 5 písm. c) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „ZVZ“), (ii) žalobkyně ustanovila v rozporu s § 74 odst. 3 ZVZ nedostatečně kvalifikovanou hodnotící komisi, (iii) hodnotící komise se v rozporu s § 76 odst. 1 ZVZ nezabývala neoceněním několika položek v nabídce vítězného uchazeče Pozemní stavitelství Zlín a. s. a (iv) hodnotící komise v rozporu s § 76 odst. 1 ZVZ nevyřadila nabídku vítězného uchazeče jako nepřijatelnou ve smyslu § 22 odst. 1 písm. d) ZVZ, ačkoli tento předložil nesprávnou nabídkovou cenu a manipuloval s početními vzorci ve slepém rozpočtu nabídky.
3. Poslední pochybení označil správce daně za nejzávažnější, a tudíž podle § 22 odst. 2 písm. b) malých rozpočtových pravidel uložil celkový odvod v jemu odpovídající výši, a to jako 25 % z hodnoty předmětné veřejné zakázky, konkrétně 2 126 771 Kč.
4. Proti platebnímu výměru podala žalobkyně odvolání, které žalovaný ve výroku označeným rozhodnutím ze dne 29. 6. 2022 zamítl a platební výměr potvrdil. Žalovaný sice odmítl závěr správce daně o tom, že žalobkyně ustanovila nedostatečně kvalifikovanou hodnotící komisi, tj. pochybení (ii), avšak tento závěr se nijak nedotkl výroku platebního výměru o porušení rozpočtové kázně ani o výši odvodu, který byl uložen podle závažnosti pochybení (iv).
5. Následně dne 9. 8. 2022 vydal žalovaný opravné rozhodnutí, kterým doplnil výrok napadeného rozhodnutí o povinnost žalobkyně zaplatit vyměřený odvod na v rozhodnutí specifikovaný bankovní účet Finančního úřadu pro hlavní město Prahu.
6. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí ve věci i opravného rozhodnutí žalovaného. Žalobní body směřovaly proti kontrolním zjištěním shrnutým výše jako pochybení (i) a (iv), a dále proti výši odvodu. Žalobkyně předně namítala, že závěr správce daně a žalovaného o nezákonném stanovení minimálního technického kvalifikačního předpokladu odporuje gramatickému výkladu § 56 odst. 1 písm. c) ZVZ. Dále namítala, že řádně vybrala uchazeče s nejnižší nabídkovou cenou, neboť v souladu s čl. 13. 2 zadávací dokumentace byla v jeho případě stejná cena uvedena v návrhu smlouvy o dílo, na krycím listu i v položkovém rozpočtu, byla skutečně tvořena součtem všech položek a uvedením mínusové položky na krycím listu v části DPH nedošlo k žádnému navýšení ceny. Závěrem označila výši odvodu za neproporcionální a nedostatečně odůvodněnou.
7. Žalovaný požadoval zamítnutí žaloby a žalobní body označil za nedůvodné.

B) Posouzení věci krajským soudem

8. Krajský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí v souladu s § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).
9. Navzdory dispoziční zásadě upravené v § 75 odst. 2 s. ř. s., avšak v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1169/2007 a konstantní judikaturou NSS (srov. např. rozsudek NSS ze dne 2. 4. 2009, č. j. 1 Afs 145/2008-135, č. 1851/2009 Sb. NSS) se krajský soud předně z úřední povinnosti (tj. i bez žalobní námitky) zabýval otázkou prekluze. Účelem jakéhokoli procesu totiž nikdy není ochrana neexistujících či fiktivních práv, a proto nelze prekludovanému právu poskytovat ochranu. Tomu nebrání ani přezkumná povaha řízení, ani dispoziční zásada.
10. Prekluzí práva správce daně uložit odvod za porušení rozpočtové kázně v případech, kdy byla přinejmenším část dotace poskytnuta z prostředků EU se již NSS ve své judikatuře opakovaně zabýval (srov. rozsudky NSS ze dne 18. 3. 2022, č. j. 5 Afs 4/2021-66, č. 4333/2022 Sb. NSS, ze dne 16. 8. 2023, č. j. 7 Afs 1/2023-33 a ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85). Názory vyslovené v uvedených rozsudcích, které soud níže shrne, dopadají také na nyní projednávanou věc a zdejší soud nemá důvod se od nich odchýlit.
11. Při hodnocení prekluze práva správce daně uložit odvod, je nutné vycházet z nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. 12. 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (dále jen „nařízení č. 2988/95“). Toto nařízení představuje horizontální předpis pro boj proti podvodům v členských státech, stanovuje pro účely ochrany unijních finančních zájmů obecná pravidla týkající se kontrol, správních opatření a sankcí postihujících nesrovnalosti s ohledem na právo Společenství (srov. čl. 1 odst. 1). Nesrovnalostí ve smyslu tohoto nařízení se rozumí jakékoli porušení právního předpisu Společenství (EU) vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch Společenství, nebo formou neoprávněného výdaje (odst. 2 téhož článku). Nesplnil-li tedy hospodářský subjekt podmínky dotace poskytnuté (byť i jen částečně) z unijních zdrojů, jedná se o neoprávněný výdaj, a tudíž nesrovnalost ve smyslu nařízení č. 2988/95.
12. Čl. 3 nařízení č. 2988/95 stanoví:
 1. *Promlčecí doba pro zahájení stíhání činí čtyři roky od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti uvedené v čl. 1 odst. 1. Odvětvové předpisy mohou stanovit i kratší lhůtu, která však nesmí být kratší než tři roky.*
 - V případě pokračujících nebo opakovaných nesrovnalostí běží promlčecí doba ode dne, ke kterému nesrovnalost skončila. V případě víceletých programů běží promlčecí doba v každém případě až do definitivního ukončení programu.*
 - Promlčecí doba pro stíhání se přerušuje každým úkonem příslušného orgánu oznámeným dané osobě, který se týká vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti. Promlčecí doba začíná znovu běžet od provedení každého úkonu způsobujícího 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.*

Prerušení 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.*

13. 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.
14. Citovaný článek nařízení č. 2988/95 v sobě obsahuje úpravu prekluzivních lhůt, pokud jde o zahájení řízení (odst. 1 první pododstavec), lhůtu pro vydání rozhodnutí (odst. 1 čtvrtý pododstavec), jakož i lhůtu pro výkon rozhodnutí (odst. 2 první pododstavec). Oba zmiňované odstavce obsahují také vlastní úpravu přerušení a stavení (slovy nařízení pozastavení) prekluzivních lhůt. Právní úprava prekluzivních lhůt pro zahájení řízení, jakož i pro vydání rozhodnutí je tedy upravena v daném nařízení komplexně.
15. Prekluzivní lhůta pro zahájení řízení počíná plynout od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti. Za nesrovnalost ve smyslu čl. 1 odst. 2 citovaného nařízení je nutno považovat porušení dotačních podmínek, kterým byl či případně mohl být poškozen rozpočet EU. Pro závěr o nesrovnalosti ve smyslu nařízení č. 2988/95 postačí pouhá potencialita poškození unijního rozpočtu. Okamžikem, kdy došlo k nesrovnalosti, je nutno rozumět okamžik porušení dotačních podmínek, resp. uzavření smlouvy o poskytnutí dotace, pokud k němu dojde později, nikoliv až den, kdy budou prostředky vyplaceny.
16. Jelikož si je krajský soud vědom námitek žalovaného, které vznesl proti tomuto dílčímu závěru v jiném řízení v kasační stížnosti (věc 65 Af 25/2023), považuje za vhodné se na tomto místě s ohledem na totožnost právní otázky vyjádřit k těm, které považuje za stěžejní.
17. Žalovaný argumentoval rozsudkem SDEU ze dne 6. 10. 2015, *Firma E. K. F. und -e*, C-59/14, z něž dle žalovaného vyplývá, že prekluzivní lhůta k zahájení řízení začíná plynout dnem, kdy dojde k jednání nebo opomenutí příjemce dotace, které představuje porušení unijního právního předpisu, a současně k poškození rozpočtu EU. Proto musí dle žalovaného lhůta začít plynout až proplacením dotace.
18. Krajský soud souhlasí s žalovaným, že zmíněný rozsudek je na nynější věc přílehlavý, avšak dovozuje z něj opačné závěry než žalovaný. Podle soudu si žalovaný mylně vykládá pojem poškození rozpočtu EU jako den, kdy byly vyplaceny prostředky z dotace.
19. Podle článku 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 činí promlčecí doba pro zahájení řízení čtyři roky od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti. Existence nesrovnalosti předpokládá splnění dvou podmínek, a sice jednání nebo opomenutí, které je porušením unijního práva, jakož i poškození rozpočtu EU. Promlčecí lhůta začíná proto běžet od okamžiku, kdy došlo jak k tomuto jednání nebo opomenutí, které je porušením unijního práva, tak k poškození rozpočtu, přičemž promlčecí lhůta začíná podle ustálené judikatury SDEU vždy běžet od data události, která vznikla jako poslední (srov. rozsudky ze dne 6. 10. 2015, *Firma E. K. F. und -e*, C-59/14, EU:C:2015:660, odst. 24 až 26, ze dne 2. 3. 2017, *G. C. F.*, C-584/15, EU:C:2017:160, odst. 47, ze dne 3. 10. 2019, *L. N.*, C-378/18, odst. 33).
20. V případě řešeném rozsudkem SDEU ze dne 6. 10. 2015, *Firma E. K. F. und -e*, C-59/14 došlo k vyplacení zálohy na vývozní náhrady podle nařízení č. 565/80. Společnost, již byla záloha

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

vyplacena, posléze předložila potvrzení jordánských celních úřadů, v důsledku čehož došlo k uvolnění jistoty poskytnuté oproti vyplacené záloze. Předmětné potvrzení se poté ukázalo jako neplatné. SDEU uvedl, že za těchto okolností došlo k poškození rozpočtu dnem, kdy bylo přijato rozhodnutí o konečném přiznání dotčené výhody, v projednávaném případě vývozní náhrady. Od tohoto okamžiku je totiž rozpočet Unie skutečně poškozen (srov. odst. 32 zmíněného rozsudku). Poškození rozpočtu EU, které je definičním znakem nesrovnalosti uvedené v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95, tedy SDEU nevztáhl k okamžiku vyplacení prostředků, nýbrž k okamžiku rozhodnutí o tom, že na ně má subjekt nárok. To potvrzuje také stanovisko generálního advokáta M. C. S.-B. ze dne 15. 5. 2019 ve věci *W.*, C-378/18, odst. 49, v němž se uvádí, že *[n]a rozdíl od nařízení č. 2988/95, jehož článek 3 stanoví dies a quo pro promlčení jako den vzniku nesrovnalosti (v projednávaném případě by to byl některý den v květnu 2000 a v květnu 2001), vymezuje čl. 49 odst. 5, první pododstavec, nařízení č. 2419/2001 začátek běhu promlčecí lhůty k datu výplaty podpor.*

21. Přeneseno do podmínek malých rozpočtových pravidel lze názor SDEU vyložit tak, že ke vzniku nesrovnalosti je zapotřebí jednání nebo opomenutí, v němž je spatřována nesrovnalost, jakož i poškození rozpočtu EU. Prekluzivní lhůta pak počíná plynout dnem, ke kterému došlo později. Malá rozpočtová pravidla výslovně stanoví, že na dotaci není právní nárok (srov. § 10a odst. 2). Okamžikem uzavření veřejnoprávní smlouvy se však tato skutečnost mění a vzniká nárok na vyplacení dotace, který je dokonce vymahatelný ve sporném řízení dle § 141 správního řádu. Okamžik uzavření veřejnoprávní smlouvy lze považovat za konečné přiznání výhody ve smyslu rozsudku SDEU ze dne 6. 10. 2015, *F. E. K. F. und -e.*, C-59/14. Pokud tedy dojde k jednání (či opomenutí), v němž je spatřována nesrovnalost, před podpisem veřejnoprávní smlouvy, je nutné za den, kdy došlo k nesrovnalosti, považovat den uzavření veřejnoprávní smlouvy. Pokud k němu dojde později, je jím den, kdy k závadnému jednání dojde. Výplata prostředků na posouzení věci nemá vliv. Tento závěr je dle soudu logický. Poskytovateli dotace totiž nic nebrání, aby zkoumal, zda nedošlo k porušení rozpočtové kázně (nesrovnalosti) ještě před vyplacením dotace. Dokonce je dle § 22 odst. 5 věty osmé malých rozpočtových pravidel oprávněn při podezření na porušení rozpočtové kázně pozastavit jejich poskytnutí, a to až do výše předpokládaného odvodu. V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury SDEU musí správní orgány při vyšetřování nesrovnalostí postupovat s řádnou péčí (srov. rozsudek SDEU ze dne 5. 5. 2011, *Ze F. F. G. a V. T.*, C-201/10 a C-202/10, EU:C:2011:282, odst. 44 nebo ze současné doby rozsudek SDEU ze dne 8. 5. 2024, *F.*, C-734/22, odst. 31). Bylo by v rozporu s touto zásadou, pokud by soud dospěl k závěru, že lhůta pro zahájení řízení počne plynout až vyplacením dotace, i když nárok na ni již existuje a správnímu orgánu nic nebrání v tom, aby se případnou nesrovnalostí zabýval.
22. Lze tak uzavřít, že promlčecí lhůta pro zahájení řízení ve smyslu čl. 3 odst. 1 první pododstavec nařízení 2988/95 počala plynout v nyní řešené věci již dnem, kdy došlo k uzavření veřejnoprávní smlouvy, protože k jednání žalobkyně, v němž byla shledána nesrovnalost, došlo před jejím uzavřením (viz níže). Pro úplnost je vhodné uvést, že členské státy nemají právo volby ohledně určení okamžiku, od kterého začne prekluzivní lhůta plynout. V tomto směru jsou vázány nařízením č. 2988/95 (srov. rozsudek SDEU ze dne 24. 6. 2004, ve věci *H.*, C-278/02, EU:C:2004:388, odst. 27 nebo stanovisko generálního advokáta P. C. V. ze dne 11. 6. 2015, ve věci *F. E. K. F. und -e.*, C-59/14, odst. 36). Ustanovení § 22 odst. 13 malých rozpočtových pravidel, které spojuje počátek běhu lhůty ke stanovení odvodu až s prvním dnem následujícího roku, je tak rozporné s čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95.

Názor vyjádřený ve shora uvedených rozsudcích NSS tak lze považovat za souladný s judikaturou SDEU.

23. Počátek prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí (čl. 3 odst. 1 čtvrtý pododstavec) je nutné s ohledem na neexistenci zvláštních pravidel přímo ve čtvrtém pododstavci čl. 3 nařízení 2988/95 určit podle předchozích pododstavců. Lhůta pro vydání rozhodnutí tak běží stejně jako lhůta pro zahájení řízení od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti. S výjimkou případů, kdy bylo řízení pozastaveno dle čl. 6 odst. 1 tohoto nařízení, nepřerušují lhůtu pro vydání rozhodnutí žádné úkony. Lhůtu pro vydání rozhodnutí podle čtvrtého pododstavce čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 tak lze z hlediska vnitrostátního práva připodobnit např. ke lhůtě pro stanovení daně podle § 148 odst. 5 daňového řádu nebo ke lhůtě pro placení daně podle § 160 odst. 5 téhož zákona. Tyto lhůty totiž představují maximální možné doby, ve kterých lze daň stanovit, resp. platit. Po jejich uplynutí již nelze institut přerušení či stavení na tyto lhůty aplikovat. Lhůta pro vydání rozhodnutí ve smyslu čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95 je tak absolutní časovou hranicí, ve které musí správní orgány rozhodnout.
24. Členské státy mohou v souladu s čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 začít uplatňovat delší lhůty, než jaké jsou uvedeny v odst. 1 a 2 téhož článku. Lhůtu upravenou v § 22 malých rozpočtových pravidel však nelze považovat za lhůtu stanovenou odlišně od uvedeného nařízení. Pokud jde o prekluzivní lhůtu pro zahájení řízení ve smyslu čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95, malá rozpočtová pravidla takovou lhůtu neupravují. SDEU sice připustil, že ačkoli mohou členské státy uplatnit delší prekluzivní lhůty než uvedené v čl. 3 odst. 1 a odst. 2 citovaného ustanovení, pak zároveň zdůraznil, že každopádně nejpozději v den, kdy uplyne lhůta rovnající se dvojnásobku této delší lhůty pro zahájení řízení, bude prekludováno právo vydat rozhodnutí o vrácení dotace, a to bez ohledu na jakékoli úkony příslušných orgánů, které by jinak tuto lhůtu přerušily. Jinak řečeno, SDEU s ohledem na princip právní jistoty trvá na maximální a nepřekročitelné hranici, od níž již nelze za nesrovnalost stíhat hospodářský subjekt, který se jí dopustil. Současně v tomto ohledu konkrétně odkazuje na dvojnásobek lhůty pro zahájení řízení o vrácení dotace, kterou však malá rozpočtová pravidla neobsahují.
25. Vzhledem k tomu, že rozpočtová pravidla územních rozpočtů neobsahují komplexní úpravu prekluzivních lhůt tak, jak je upravuje nařízení č. 2988/95, přičemž nenaplnují ani v judikatuře SDEU akcentované pravidlo dvojnásobku prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o vrácení dotace, je nutné vycházet z prekluzivních lhůt uvedených v nařízení č. 2988/95. Navíc malá rozpočtová pravidla určují počátek běhu lhůty odlišně od nařízení a již jen z tohoto důvodu jsou s uvedeným nařízením rozporná (viz výše). Ve lhůtě pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci musí být vydáno pravomocné rozhodnutí.
26. V nyní řešené věci není pochyb o tom, že prostředky poskytnuté žalobkyni jako dotace pocházely z rozpočtu EU. O tom svědčí např. preambule smlouvy o poskytnutí dotace nebo čl. 6 odst. 3 písm. f), které zmiňují nařízení Rady č. 1083/2006. Svědčí o tom také skutečnost, že správce daně uložil žalobkyni uhradit odvod jako výdaj z Evropského fondu pro regionální rozvoj (ERDF).
27. Všechna tři porušení rozpočtové kázně, jež nakonec vedla k uložení odvodu, tj. porušení (i), (iii) a (iv) spočívala v jednání, která bezesporu mohou představovat nesrovnalost ve smyslu nařízení č. 2988/95. Smlouva o poskytnutí dotace byla mezi účastníky uzavřena dne 11. 9. 2013. Jednání, v němž byla shledána nesrovnalost (i), mělo spočívat v nezákonně stanoveném

kvalifikačním předpokladu v oznámení o zahájení zadávacího řízení, které bylo (viz str. 5 platebního výměru) dne 22. 7. 2013 zasláno k uveřejnění a dne 23. 7. 2013 uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek. Jelikož k tomu došlo před uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace, je pro začátek běhu prekluzivních lhůt upravených v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 dle shora uvedeného v případě nesrovnalosti (i) rozhodující den uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. Jednání, v němž byla shledána nesrovnalost (iii), mělo spočívat v tom, že se hodnotící komise nezabývala neoceněním několika položek v nabídce vítězného uchazeče, a jednání, v němž byla shledána nesrovnalost (iv), mělo spočívat v nevyřazení nabídky vítězného uchazeče. K posuzování nabídek uchazečů došlo dne 17. 9. 2013 (viz str. 6 platebního výměru), tj. až po uzavření smlouvy o poskytnutí dotace, tudíž je pro začátek běhu prekluzivních lhůt upravených v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 dle shora uvedeného v případě nesrovnalostí (iii) a (iv) rozhodující den, kdy hodnotící komise nabídky uchazečů hodnotila.

28. Lze tak shrnout, že prekluzivní lhůty, tj. jak lhůta pro zahájení řízení, tak lhůta pro vydání rozhodnutí, upravené v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 začaly v posuzované věci běžet od 11., resp. 17. 9. 2013.
29. Všechna tři pochybení byla předmětem veřejnosprávní kontroly zahájené dne 23. 3. 2016. Jakkoli bylo v návaznosti na zjištění učiněná při uvedené kontrole zahájeno daňové řízení až 22. 9. 2017 (viz str. 2 platebního výměru), tj. po více než čtyřech letech od počátku běhu předmětné lhůty, je třeba uvést, že tato lhůta byla přerušena doručením protokolu o kontrole ze dne 13. 10. 2016 žalobkyni, k čemuž došlo nejpozději dne 26. 10. 2016 (doručenka soudu doložena nebyla, takže soud vycházel z data, kdy žalobkyně sepsala námítky proti protokolu), a to v souladu s třetím pododstavcem čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95, podle něhož se promlčecí doba pro stíhání přerušuje *každým úkonem příslušného orgánu oznámeným dané osobě, který se týká vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti* (srov. např. odst. 43 rozsudku SDEU ve věci *R. Ö. proti G.*, C-734/22 z 8. 5. 2024). Totéž však nelze říct o osmileté lhůtě pro vydání rozhodnutí, která uplynula dne 11., resp. 17. 9. 2021, tj. před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí ze dne 29. 6. 2022. Rozhodnutí tak bylo vydáno až po uplynutí prekluzivní lhůty.
30. Pro úplnost je třeba uvést, že z obsahu správního spisu (viz str. 2 protokolu o kontrole) soud zjistil, že žalobkyně byla trestně stíhaná. Usnesení o zahájení trestního stíhání ze dne 10. 3. 2016, ani jiná písemnost z trestního řízení sice nejsou obsahem soudu předloženého správního spisu, avšak pro případ, že by byly předmětem trestního stíhání skutky, pro které byl vyměřen odvod, zabýval se soud tím, zda tato skutečnost mohla mít vliv na běh prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí ve smyslu čtvrtého pododstavce čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95.
31. Pro lepší srozumitelnost považuje soud za vhodné znovu citovat posledně uvedené ustanovení, které stanoví, že *[p]romlčení 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.*
32. Čl. 6 nařízení č. 2988/95 stanoví, že:
 1. *Aniž jsou dotčena správní opatření a sankce Společenství přijaté na základě odvětvových předpisů existujících ke dni vstupu tohoto nařízení v platnost, může být uložení peněžní sankce, jako je správní pokuta, pozastaveno rozhodnutím příslušného orgánu, bylo-li proti dotyčné osobě*

zahájeno za stejné činy trestní řízení. Pozastavení správního řízení přerušuje běh promlčecí doby stanovené v článku 3.

2. Nepokračuje-li trestní řízení, obnovuje se pozastavené správní řízení.

3. Je-li trestní řízení ukončeno, obnovuje se pozastavené správní řízení, ledaže by to vylučovaly obecné právní zásady.

4. Je-li správní řízení obnoveno, zajistí správní orgán, aby byla uložena sankce, která je přinejmenším rovnocenná sankci stanovené v předpisech Společenství, přičemž mohou být vzaty v úvahu všechny sankce, které soudní orgány uložily stejné osobě za stejné činy.

5. Odstavce 1 až 4 se nepoužijí na peněžní sankce, které tvoří nedílnou součást režimů finančních podpor a které mohou být použity nezávisle na jakýchkoli trestech, jestliže a nakolik nejsou rovnocenné těmto trestům.

33. Z jazykového výkladu čl. 3 odst. 1 čtvrtý pododstavec a čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení vyplývá, že pokud dojde rozhodnutím příslušného orgánu k pozastavení správního řízení, dochází k přerušení běhu prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí. Jedná se o jedinou okolnost, která může mít vliv na běh této prekluzivní lhůty, kterou lze jinak považovat za absolutní limit (srov. rozsudek SDEU ze dne 11. 6. 2015, *Pfeifer & Langen II*, C-52/14, bod 63).
34. Jak již soud uvedl výše, čl. 3 nařízení č. 2988/95 dopadá jak na nesrovnalosti vedoucí k uložení správní sankce ve smyslu čl. 5 tohoto nařízení, tak na nesrovnalosti, které jsou předmětem správního opatření ve smyslu čl. 4 uvedeného nařízení, což je opatření, jehož cílem je odnětí neoprávněně získané výhody, avšak bez vykazování povahy sankce (viz rozsudky SDEU ze dne 15. 1. 2009, *B. H.-und V.*, C-281/07, Sb. rozh. s. I-91, bod 18, a ze dne 29. 1. 2009, *J. V. S., K. und Z. a další*, C-278/07 až C-280/07, Sb. rozh. s. I-457, bod 22 a zde citovaná judikatura).
35. K tomuto názoru dospěl SDEU zejména na základě systematiky nařízení č. 2988/95, protože čl. 3 se nachází v Hlavě I obsahující obecná ustanovení. V Hlavě II daného předpisu jsou dále upravena správní opatření, která nemají povahu sankce (čl. 4), a dále správní sankce (čl. 5). Hned následující čl. 6, který je citován výše, se zabývá možným vlivem trestního řízení na správní řízení, jehož předmětem může být uložení správní sankce. Jeho smyslem je zohlednit sankce uložené ve vnitrostátním trestním řízení a ve správním řízení založeném na unijním právu (srov. rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 5. 6. 2012, *Bonda*, C-489/10, odst. 35). Tímto článkem má dojít k naplnění zásad proporcionality a zákazu dvojího trestání (srov. preambuli nařízení č. 2988/95).
36. Jelikož je smyslem čl. 6 odst. 1 nařízení č. 2988/95 přerušit správní řízení, v němž by mohlo dojít k uložení správní sankce tak, aby bylo možné zohlednit případné sankce uložené v trestním řízení, je zjevné, že se čl. 6 odst. 1 nevztahuje na řízení, ve kterých může dojít k uložení správního opatření dle čl. 4. Takové přerušování řízení by totiž postrádalo smysl. Totožně na věc nahlíží Tribunál, který uvedl, že *[v] tomto ohledu je třeba nejprve konstatovat, jak Komise uznala v odpovědi na písemnou otázku Tribunálu, že se čl. 6 odst. 1 nařízení č. 2988/95 použije pouze na sankce, a nikoli na správní opatření, a že v každém případě v projednávaném případě neprovedla úkon, který by pozastavil promlčecí lhůtu* (rozsudek Tribunálu ze dne 15. 4. 2011, *IPK International v. Komise*, T-297/05, odst. 160, Sb. 2011 II-01859).

37. V daňovém řízení vedeném dle § 22 malých rozpočtových pravidel dochází k uložení odvodu, jehož smyslem je navrátit do veřejného rozpočtu prostředky, které byly použity v rozporu s dotačními podmínkami. Nejedná se o sankci (srov. např. rozsudek NSS ze dne 10. 7. 2019, č. j. 2 Afs 192/2018-74, odst. 35 a judikaturu v něm uvedenou). Česká úprava řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně obsažená v malých rozpočtových pravidlech tedy nezná správní sankci ve smyslu čl. 5 nařízení č. 2988/95, a proto se čl. 6 odst. 1 upravující možnost přerušení řízení a tím i přerušení prekluzivní lhůty uvedené v čl. 3 odst. 1 čtvrtý pododstavec na něj neuplatní. To zcela odpovídá shora nastíněnému smyslu a účelu čl. 6 nařízení č. 2988/95. Správce daně, který vede řízení o uložení odvodu, nemusí čekat na pravomocné skončení trestního řízení a nic mu nebrání, aby o uložení odvodu a případně též o uložení penále rozhodl zcela nezávisle. Navíc tuzemská úprava řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně nezná institut přerušení řízení. Až přerušením řízení totiž dochází dle čl. 6 odst. 1 nařízení č. 2988/95 k přerušení běhu prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí.
38. S ohledem na uvedené dospěl soud k závěru, že ani trestní stíhání žalobkyně nemohlo mít žádný vliv na běh absolutní osmileté prekluzivní lhůty uvedené v čl. 3 odst. 1 čtvrtý pododstavec nařízení č. 2988/95. Napadené rozhodnutí tak bylo vydáno po uplynutí prekluzivní lhůty. Žalobními body uplatněnými proti němu se tak soud pro nadbytečnost nezabýval.

C) Závěr a náklady řízení

39. Jelikož je marné uplynutí lhůty pro stanovení daně skutečností, kterou měl zohlednit již žalovaný, a neučinil-li tak, jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, jež mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Krajský soud proto napadené rozhodnutí zrušil včetně opravného rozhodnutí, které má k rozhodnutí ve věci samé akcesorickou povahu, a dále v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil také rozhodnutí správce daně. Právním závěrem soudu je žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán.
40. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že v řízení procesně úspěšná žalobkyně má právo vůči žalovanému na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobkyně ve výši 11 228 Kč tvoří: 1) zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a 2) náklady za zastupování advokátem, stanovené dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a to jednak odměna za zastupování ve výši 6 200 Kč za 2 provedené úkony právní služby dle § 11 odst. 1 advokátního tarifu, tj. převzetí zastoupení a sepsí žaloby (odměna za 1 úkon právní služby ve výši 3 100 Kč byla stanovena dle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 advokátního tarifu), a dále náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý provedený úkon právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tj. 600 Kč. Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem DPH, je podle § 57 odst. 2 s. ř. s. součástí náhrady nákladů řízení i částka 1 428 Kč, představující daň ve výši 21 % z částky 6 800 Kč, tj. z odměny a náhrad.
41. Náklady uložil soud žalovanému povinnost zaplatit žalobci v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Místo plnění určil soud dle § 149 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, použitého dle § 64 s. ř. s.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

Olomouc 24. dubna 2024

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.