



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **České dráhy, a.s.**, sídlem nábreží L. Svobody 1222/12, Praha 1, zastoupená Mgr. Martinem Kramářem, LL.M., advokátem, sídlem Křižovnické náměstí 193/2, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, sídlem Letenská 525/15, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 10. 2023, č. j. 61 Af 7/2022 - 85,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 10. 2023, č. j. 61 Af 7/2022 - 85, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení

[1] Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad (dále jen „*poskytovatel dotace*“) poskytla žalobkyni na základě smlouvy o podmínkách poskytnutí dotace z Regionálního operačního programu NUTS II Jihozápad č. CZ.1.14/1. 3. 00/09.02175 ze dne 26. 9. 2011 (dále jen „*smlouva o poskytnutí dotace*“) peněžní prostředky na realizaci projektu „*MODERNÍ ŽELEZNIČNÍ VOZIDLA PRO JIHOČESKÝ KRAJ*“. Finanční prostředky poskytnuté z rozpočtu poskytovatele dotace činily podíl 34,92 % na celkových způsobilých výdajích projektu, tedy částku 156 510 071,13 Kč. Polovina z této částky byla připsána na účet žalobkyně dne 19. 12. 2013 a zbývající část dne 26. 6. 2014.

[2] Platebním výměrem ze dne 14. 6. 2016, č. j. RRRSJ 10174/2016, uložil Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Jihozápad (dále jen „*správce daně*“) žalobkyni odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 39 110 400 Kč dle § 22 odst. 1 písm. c), odst. 2 věty první zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění účinném do 31. 12. 2021 (dále jen „*rozpočtová pravidla územních rozpočtů*“). Žalobkyně dle závěrů správce daně pochybila při realizaci veřejné zakázky na dodávku čtyř kusů dvouvozdových dvousystémových elektrických jednotek tím, že po uzavření kupní smlouvy s vítězným uchazečem sjednala dne 12. 6. 2012 dodatek k této smlouvě (dále jen „*dodatek ke kupní smlouvě*“), jímž oproti podmínkám obsaženým v původní zadávací dokumentaci podstatně změnila práva a povinnosti smluvních stran. Podle původní kupní smlouvy a zadávacích podmínek byl dodavatel zavázán k úhradě smluvní pokuty pro případ nedodání vlakové jednotky (včetně příslušné dokumentace a certifikátů) ve sjednaném termínu. Dodatek ke kupní smlouvě však tuto povinnost dodavatele omezil s tím, že ke smluvní pokutě dodavatel nebude povinen, pokud jednotku bude žalobkyně moci provozovat alespoň v režimu zkušebního provozu s cestujícími. Správce daně dospěl k závěru, že pokud by takové zúžení povinnosti zaplatit smluvní pokutu bylo obsaženo již v zadávacích podmínkách, mohl by se do zadávacího řízení přihlásit i jiný dodavatel a podat výhodnější nabídku. Žalobkyně tak jako zadavatel veřejné zakázky dle správce daně porušila § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 31. 3. 2012 (dále jen „*zákon o veřejných zakázkách*“), což představuje neoprávněné použití peněžních prostředků (§ 22 odst. 2 rozpočtových pravidel územních rozpočtů), a tedy porušení rozpočtové kázně [§ 22 odst. 1 písm. c) téhož zákona]. Následkem toho žalobkyni vznikla povinnost provést odvod za porušení rozpočtové kázně do rozpočtu, z něhož jí byly peněžní prostředky poskytnuty (§ 22 odst. 4 rozpočtových pravidel územních rozpočtů).

[3] Při stanovení výše odvodu správce daně vycházel z rozhodnutí Komise C(2013) 9527 ze dne 19. 12. 2013 (dále jen „*rozhodnutí Evropské komise*“). Podle tohoto rozhodnutí uplatní Evropská komise při provádění finančních oprav v případě zjištěných *nesrovnalostí* (pojem užívaný unijním právem, který je obsahem obdobný pojmu *porušení rozpočtové kázně* – pozn. NSS) spočívajících v nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek pokyny ke stanovení finančních oprav, které jsou přílohou uvedeného rozhodnutí (dále jen „*sazebník Evropské komise*“). Podle části I bodu 22 tohoto sazebníku, činí v případě podstatné změny prvků veřejné zakázky obsažených v oznámení veřejné zakázky nebo v zadávacích podmínkách finanční oprava 25 % hodnoty veřejné zakázky s případným přičtením zvýšení hodnoty zakázky, které bylo důsledkem podstatné změny jejích prvků.

[4] Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 2. 2021, č. j. MF-29242/2018/1203-8, nejprve odvolání žalobkyně zamítl a platební výměr správce daně potvrdil. Toto rozhodnutí žalovaného však bylo poté zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 4. 2022, č. j. 61 Af 4/2021 - 146, z důvodu nesprávné právní kvalifikace vytýkaného jednání žalobkyně.

[5] Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 20. 6. 2022, č. j. MF-29242/2018/1203-14, platební výměr správce daně změnil tak, že ve výroku nahradil slova „*odst. 2 věty první zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů*“ slovy „*odst. 2 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění zákona č. 465/2011 Sb.*“, a ve zbytku ponechal platební výměr beze změny. Ztotožnil se se závěrem správce daně, že došlo k porušení rozpočtové kázně, neboť žalobkyně porušila § 6 zákona o veřejných zakázkách,

pokračování

a tedy při použití poskytnutých peněžních prostředků z veřejného rozpočtu porušila povinnost stanovenou právním předpisem nebo smlouvou o poskytnutí dotace (§ 22 odst. 1 a 2 rozpočtových pravidel územních rozpočtů).

[6] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále jen „*krajský soud*“), který ji rozsudkem ze dne 4. 10. 2023, č. j. 61 Af 7/2022 – 85, zamítl.

[7] Krajský soud uvedl, že ačkoli rozhodnutí Evropské komise zavazuje pouze její orgány, nespatřuje v jeho aplikaci na posuzovanou věc pochybení. Dle krajského soudu sám sazebník Evropské komise doporučuje, aby orgány členských států užívaly stejná kritéria a sazby (neuplatní-li normy přísnější). Aplikací sazebníku Evropské komise členskými státy je zajišťována jednotna rozhodovací praxe v celé Evropské unii. Podřazením jednání žalobkyně pod příslušný druh a popis nesrovnalosti v rámci sazebníku Evropské komise s korespondující sazbou odvodu je dle krajského soudu dostatečně zohledněna závažnost porušení, kterého se žalobkyně dopustila. Použití tohoto sazebníku proto krajský soud považoval za rozumnou kombinaci požadavku právní jistoty a požadavku na dodržování principu proporcionality. Odůvodnění konkrétní výše odvodu odkazem na sazebník Evropské komise tak bylo dle krajského soudu dostatečné a přezkoumatelné.

[8] Krajský soud se dále ztotožnil se závěry daňových orgánů, že žalobkyně porušila zákon o veřejných zakázkách. Skutečnosti, že uzavřením dodatku nedošlo ke zvýšení kupní ceny a byl splněn účel dotace, nebyly dle krajského soudu z pohledu možného ovlivnění veřejné zakázky podstatné. Potenciální uchazeči o veřejnou zakázku nemohli počítat se změnou, k níž uzavřením dodatku došlo, což mohlo ovlivnit jejich rozhodování, zda se zadávacího řízení zúčastní a případně s jakou nabídkou. Porušení zákona o veřejných zakázkách pak vedlo rovněž k porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 rozpočtových pravidel územních rozpočtů.

[9] K otázce přiměřenosti uloženého odvodu krajský soud zopakoval, že požadavek přiměřenosti je dostatečně zohledněn již v samotném sazebníku Evropské komise, který správce daně na věc aplikoval. Krajský soud také připomenul, že „*porušení rozpočtové kázně, kterého se žalobkyně dopustila je poměrně závažné, neboť podstatně změnilo podmínky původního zadávacího řízení, což zpětně ovlivnilo či alespoň mohlo ovlivnit výsledek zadávacího řízení, a tím i výslednou kupní cenu.*“ Dle krajského soudu tak odvod ve výši 25 % z poskytnutých prostředků „*neevokuje dojem zjevné nepřiměřenosti*“.

[10] Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku dovolávající se „*polehčujících okolností*“, které žalobkyně spatřovala v tom, že se uzavřením dodatku ke kupní smlouvě snažila vyřešit jí nezaviněnou situaci hrozícího prodlení a dostat účelu smlouvy. Dle krajského soudu bylo na žalobkyni, jaké podmínky zadávacího řízení na počátku nastavila. Následný preferenční přístup k vybranému dodavateli, kterému žalobkyně umožnila vyhnout se smluvní pokutě za prodlení, nelze dle krajského soudu omluvit ani snahou o dosažení účelu dotace. Ani dílčí dodatečné výhody, které žalobkyně mohla uzavřením dodatku ke kupní smlouvě získat (např. prodloužení záruční lhůty nebo dodržení smluvních závazků veřejné služby žalobkyně), nebyly dle krajského soudu v daném případě relevantní, neboť žalobkyně tvrzené výhody získala v důsledku vlastního protiprávního jednání při realizaci veřejné zakázky.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[11] Proti rozsudku krajského soudu podává žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[12] Nejvyšší správní soud na tomto místě předesílá, že nerekapituluje podrobně obsah kasační stížnosti (kde stěžovatelka namítá zejména, že daňové orgány nesprávně aplikovaly paušální sazbu dle sazebníku Evropské komise, nezabývaly se přiměřeností uloženého odvodu a nezohlednily skutečnosti zmírňující závažnost tvrzeného porušení rozpočtové kázně) ani na něj navazující vyjádření žalovaného, neboť pro posouzení nynější věci byla rozhodná pouze otázka prekluze práva uložit odvod (argumenty obou účastníků vztahující se k této otázce jsou rekapitulovány níže).

[13] Stěžovatelka ve svém vyjádření ze dne 4. 4. 2024 namítá prekluzi práva uložit odvod. Odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023 - 85, který se týkal skutkově obdobné věci. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podle čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (dále jen „nařízení č. 2988/95“) byly daňové orgány povinny pravomocně rozhodnout o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci do osmi let od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti. K uzavření dodatku došlo dne 12. 6. 2012. O uložení odvodu tedy mělo být dle stěžovatelky pravomocně rozhodnuto nejpozději do dne 12. 6. 2020. Rozhodnutí žalovaného však bylo vydáno až dne 20. 6. 2022.

[14] Žalovaný v reakci na vyjádření stěžovatelky ze dne 4. 4. 2024 poukazuje na dle jeho názoru rozpornou judikaturu Nejvyššího správního soudu a navrhuje postoupení věci rozšířenému senátu. Dále uvádí, že nařízení č. 2988/95 se na projednávanou věc neuplatní, jelikož „[p]rostředky z rozpočtu EU na projekty v oblasti politiky soudržnosti jsou v České republice v zásadě předfinancovány z prostředků státního rozpočtu, resp. z rozpočtu jednotlivých ministerstevch [...]. Tyto dotace pak nejsou poskytovány přímo z rozpočtu EU, ale výlučně ze státního rozpočtu, přičemž prostředky z rozpočtu EU jsou tyto výdaje státního rozpočtu pouze kryty.“ Pochybením příjemce dotace tak dochází v první řadě k dopadu na státní rozpočet České republiky, a nikoliv přímo na rozpočet Evropské unie ve smyslu nařízení č. 2988/95. Podle žalovaného § 22 odst. 13 rozpočtových pravidel územních rozpočtů obsahuje vlastní desetiletou lhůtu pro vydání rozhodnutí o vrácení poskytnutých finančních prostředků (s počátkem od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně), což je plně v souladu čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95, dle kterého mohou členské státy uplatňovat delší lhůty, než které jsou uvedeny v odst. 1 a 2 tohoto ustanovení.

[15] Podle žalovaného nelze ztotožňovat porušení rozpočtové kázně s pojmem *nesrovnalost*, který používá nařízení č. 2988/95. *Nesrovnalost* je dle žalovaného pojmem širším, jelikož k ní může dojít i na „jiné úrovni finančního toku než u příjemce dotace“. K nesrovnalosti ve smyslu porušení rozpočtové kázně může dojít nejdříve v okamžiku připsání finančních prostředků na účet příjemce dotace. V posuzované věci byly finanční prostředky stěžovatelce vyplaceny až po uzavření dodatku.

pokračování

[16] Žalovaný rovněž uvádí, že dle judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) v případech, kdy příjemce porušil pravidla pro zadávání veřejné zakázky, přetrvává poškození unijního rozpočtu během celé doby provádění protiprávně uzavřené smlouvy mezi příjemcem dotace a dodavatelem plnění z veřejné zakázky. V takovém případě se jedná o *pokračující nesrovnalost* ve smyslu čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 2988/95, u které lhůta pro vydání rozhodnutí o uložení odvodu začíná běžet až dnem, kdy došlo k *zániku nesrovnalosti*, tedy dnem, kdy bylo „*dovršeno plnění*“ (pojem užívaný v judikatuře SDEU – pozn. NSS) smlouvy o protiprávně zadané zakázce.

[17] Žalovaný dále tvrdí, že projekt stěžovatelky byl realizován v rámci Regionálního operačního programu NUTS II Jihozápad, který byl schválen pro realizaci opatření v regionu Jihozápad pro čerpání strukturálních fondů v programovém období let 2007 až 2013. Podle žalovaného se tak jedná o víceletý program ve smyslu čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 2988/95, který doposud nebyl definitivně uzavřen, a z tohoto důvodu nemohlo dojít k prekluzi práva uložit odvod.

[18] Otázka výkladu čl. 3 nařízení č. 2988/95 dosud není podle žalovaného zcela jednoznačná. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud předložil SDEU následující předběžné otázky: (a) zda čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 umožňuje stanovit delší lhůtu pro rozhodnutí ve věci, než jaká vyplývá z odst. 1 daného článku, aniž by současně byla stanovena delší lhůta pro zahájení řízení; (b) zda lze delší lhůtu dle čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 stanovit tak, že lhůta pro rozhodnutí ve věci nebude striktně dvojnásobek délky lhůty pro zahájení řízení; (c) zda ke vzniku nesrovnalosti ve smyslu nařízení 2988/95 musí být kumulativně naplněny obě podmínky definice nesrovnalosti obsažené v čl. 1 odst. 2 tohoto nařízení, tedy jednání nebo opomenutí příjemce dotace, které představuje porušení unijního právního předpisu, a současně poškození rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů jí spravovaných.

[19] V replice na vyjádření žalovaného stěžovatelka uvádí, že dotace byla poskytnuta z prostředků Evropské unie (konkrétně z Evropského fondu pro regionální rozvoj). Tuto skutečnost dle stěžovatelky dokládá smlouva o poskytnutí dotace ze dne 26. 9. 2011 i zpráva o auditu, na kterou ve svých rozhodnutích odkazovaly i daňové orgány. Podle stěžovatelky se tedy nařízení č. 2988/95 na posuzovanou věc aplikuje. Stěžovatelka dále uvádí, že okamžikem, kdy došlo k nesrovnalosti, je dle jejího názoru okamžik porušení dotačních podmínek, resp. uzavření smlouvy o poskytnutí dotace, pokud k němu dojde později. Podle stěžovatelky se v nyní projednávané věci nejedná o *pokračující nesrovnalost*, jelikož judikatura SDEU, na kterou žalovaný odkazuje se na projednávanou věc nevztahuje. Lhůtu upravenou v § 22 odst. 13 rozpočtových pravidel územních rozpočtů nelze dle stěžovatelky považovat za delší lhůtu ve smyslu čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95, jelikož nespĺňuje požadavek dvojnásobku lhůty pro zahájení řízení o uložení odvodu. Stěžovatelka dále nesouhlasí s předložením předběžné otázky SDEU, neboť v projednávané věci nejsou dle jejího názoru pochybnosti o výkladu unijního práva. Stejně tak má stěžovatelka za to, že v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu nedošlo k vyjádření odlišných právních názorů, a proto nejsou splněny podmínky pro postoupení věci rozšířenému senátu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumal v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[21] Kasační stížnost je důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou namítané prekluze práva uložit odvod, neboť k prekluzi je soud povinen přihlížet i bez návrhu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 1341/08, č. 96/2010 Sb. ÚS, všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na www.usoud.cz).

[23] Nejvyšší správní soud předně ve shodě se stěžovatelkou konstatuje, že dotace v projednávané věci byla poskytnuta z rozpočtu Evropské unie, třebaže byla „předfinancována“ ze státního rozpočtu. Tento „unijní aspekt“ dotace vyplývá již ze samotného textu smlouvy o poskytnutí dotace, kde se o dotaci poskytované stěžovateli hovoří mimo jiné jako o „finančním příspěvku z fondu EU“ a kde je také uvedeno, že se jedná o projekt podpořený z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Tento fond je dále jako zdroj poskytované dotace označen i ve zprávě o auditu. Z tohoto důvodu se Nejvyšší správní soud neztotožnil s argumentací žalovaného (a naopak přisvědčuje opačnému názoru stěžovatelky), že se nařízení č. 2988/95 na projednávanou věc nepoužije, jelikož dotace nebyla stěžovateli poskytnuta přímo z rozpočtu Evropské unie.

[24] Čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 zní takto:

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.

[25] Podle čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 platí, že členské státy si ponechávají možnost uplatňovat delší lhůtu, než která je uvedena v odstavci 1 nebo odstavci 2.

pokračování

[26] Dle § 22 odst. 13 rozpočtových pravidel územních rozpočtů platí, že *odvod a penále podle odstavců 4 až 8 lze uložit do 10 let počítaných od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně*.

[27] Nejvyšší správní soud uvádí, že byť čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 v něm upravené lhůty označuje jako „*promlčecí*“, z účelu citovaného nařízení je zjevné, že se jedná o lhůty prekluzivní. Tento výklad pak potvrzuje také stanovisko generálního advokáta Manuela Campos Sánchez-Bordony ze dne 8. 9. 2016, ve věci C-584/15, *Glencore Céréales France* (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2022, č. j. 5 Afs 4/2021 - 66; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[28] Nejvyšší správní soud se především neztotožnil s argumentací žalovaného, že v projednávané věci nemohlo dojít k prekluzi práva uložit odvod, jelikož dosud nebyl ukončen Regionální operační program NUTS II Jihozápad. Otázkou výkladu pojmu *víceletý program* ve smyslu čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 2988/95 se SDEU zabýval v rozsudku ze dne 15. 6. 2017, ve věci C-436/15, *Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra*. V tomto rozsudku SDEU uvedl, že „*pojem ‚program‘ je velice široký a pojmy ‚program‘ a ‚projekt‘ mohou být použity ve smyslu čl. 3 odst. 1 tohoto nařízení zaměnitelně*“. SDEU pak v uvedené věci dospěl k závěru, že projekt, který spočíval ve vytvoření systému odpadového hospodářství pro určitý kraj a jehož realizace měla trvat několik let a být financována unijními prostředky, spadá pod pojem *víceletý program* ve smyslu čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 2988/95. S ohledem na citovaný rozsudek SDEU Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že za *víceletý program* ve smyslu čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 2988/95 je nutné považovat samotný projekt realizovaný stěžovatelkou, nikoliv zastřešující regionální operační program (jak dovozuje žalovaný). Pro prekluzi práva uložit odvod tedy není podstatné, zda a případně kdy Regionální operační program NUTS II Jihozápad skončil.

[29] V projednávané věci je sporné, zda se pro prekluzi práva uložit odvod uplatní **osmiletá lhůta** podle čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95 či **desetiletá lhůta** podle § 22 odst. 13 rozpočtových pravidel územních rozpočtů ve spojení s čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95, a v případě, že se aplikuje lhůta podle nařízení č. 2988/95, od jakého okamžiku tato lhůta začala běžet.

[30] Totožnou otázkou se Nejvyšší správní soud již zabýval ve skutkově obdobné věci v rozsudku ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023 - 85 (dále jen „*rozsudek ve věci Ústecký kraj*“), na který příhodně poukázala stěžovatelka, přičemž dospěl k závěru, že je třeba aplikovat lhůtu dle čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95.

[31] Důvodem pro tento závěr bylo, že SDEU ve své judikatuře zdůrazňuje, že právo na vydání rozhodnutí o vrácení dotace se prekluduje nejpozději uplynutím lhůty rovnající se dvojnásobku lhůty pro zahájení řízení dle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95. Tato lhůta představuje dle SDEU s ohledem na princip právní jistoty absolutní hranici, ve které musí daňové orgány o povinnosti vrátit dotaci rozhodnout (viz rozsudky SDEU ze dne 2. 3. 2017, ve věci C-584/15, *Glencore Céréales France*; a ze dne 11. 6. 2015, ve věci C-52/14, *Pfeifer & Langen GmbH*). Rozpočtová pravidla územních rozpočtů přitom neobsahují komplexní úpravu prekluzivních lhůt, která by odpovídala čl. 3 odst. 3 nařízení 2988/95. Zejména neobsahují úpravu lhůty pro zahájení řízení o vrácení

dotace, nenaplnují tedy v judikatuře SDEU akcentované pravidlo dvojnásobku prekluzivní lhůty pro zahájení řízení.

[32] S výše uvedenými důvody se Nejvyšší správní soud ztotožňuje i v nyní projednávané věci. Konstatuje proto, že **v posuzovaném případě je při posouzení prekluze práva uložit odvod nutné vycházet ze lhůt uvedených v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95.**

[33] Pokud jde o počátek běhu lhůty pro rozhodnutí o uložení odvodu, k tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci *Ústecký kraj* uvedl, že počátek běhu prekluzivní lhůty nastává v okamžiku, kdy došlo k *nesrovnalosti*. Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu ve zmiňovaném rozsudku nicméně zřejmě pro individuální skutkové odlišnosti tehdejší věci nezohlednil závěry SDEU uvedené v rozsudku ze dne 21. 12. 2011, ve věci *C-465/10, Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration* (dále jen „rozsudek SDEU ve věci *Ministre de l'Intérieur*“).

[34] V tomto rozsudku se SDEU zabýval porušením pravidel Směrnice Rady 92/50/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby (dále jen „směrnice č. 92/50“) a s tím souvisejícím narušením volného pohybu služeb, přičemž připomenul, že „*narušení volného pohybu služeb způsobené porušením ustanovení směrnice 92/50 přetrvává během celé doby provádění smluv uzavřených v rozporu s touto směrnicí.*“ SDEU v citovaném rozsudku dále uvedl, že, přestože určitá ustanovení směrnic týkající se zadávání veřejných zakázek povolují členským státům zachovat účinky smluv uzavřených v rozporu s těmito směrnicemi, nemohou mít za následek, že na chování zadavatele vůči unijnímu rozpočtu bude po uzavření takových smluv nahlíženo tak, že je v souladu s unijním právem. Z těchto důvodů pak SDEU dospěl k závěru, že „*porušení pravidel směrnice 92/50 příjemcem dotace z EFRR (Evropského fondu pro regionální rozvoj – pozn. NSS) s cílem realizovat dotovanou akci, které vede k neoprávněnému výdaji a poškozuje tak unijní rozpočet, přetrvává během celé doby provádění smlouvy protiprávně uzavřené mezi poskytovatelem služeb a příjemcem této dotace, takže taková nesrovnalost musí být považována za „pokračující nesrovnalost“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 2988/95.*“

[35] Směrnice č. 92/50 byla později zrušena a nahrazena Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, která byla účinná v době rozhodné pro nyní projednávanou věc a jejímž cílem bylo vedle dodržování zásady volného pohybu zboží a služeb zajistit také dodržování zásad z ní odvozených jako jsou zásada rovného zacházení, zásada zákazu diskriminace a zásada transparentnosti. V českém právním řádu byly tyto zásady následně upraveny v § 6 zákona o veřejných zakázkách.

[36] Uzavřením dodatku ke kupní smlouvě stěžovatelka podstatně změnila podmínky veřejné zakázky, čímž porušila zásadu rovného zacházení dle § 6 zákona o veřejných zakázkách (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2024, č. j. 6 Afs 23/2023 - 81). Jak správně uvedl krajský soud, pokud by tato změna byla obsažena již v původní zadávací dokumentaci, mohla mít vliv na okruh uchazečů o veřejnou zakázku i na obsah jejich nabídek. Jednání stěžovatelky tedy bylo i v rozporu se zásadou volného pohybu zboží.

pokračování

[37] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že na nyní projednávanou věc dopadají citované závěry rozsudku SDEU ve věci *Ministre de l'Intérieur*.

[38] Stěžovatelka porušila pravidla pro zadávání veřejných zakázek, přičemž toto porušení trvalo po celou dobu následného provádění kupní smlouvy. *Nesrovnalost* spočívající v takovém porušení musí být dle rozsudku SDEU ve věci *Ministre de l'Intérieur* považována za *pokračující nesrovnalost* ve smyslu čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 2988/95. **Lhůta pro rozhodnutí o uložení odvodu tedy dle uvedeného ustanovení nařízení č. 2988/95 začala běžet až dnem, kdy nesrovnalost skončila.** Tímto dnem je podle rozsudku SDEU ve věci *Ministre de l'Intérieur* ten den, kdy bylo „dovršeno plnění“ kupní smlouvy.

[39] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že poslední vlaková jednotka byla uvedena do provozu dne 28. 2. 2014. Dle kupní smlouvy měl dodavatel v den předání jednotky stěžovatelce vystavit konečnou fakturu, kterou byla stěžovatelka povinna uhradit nejpozději do 21 dnů od jejího doručení. Ze správního spisu však již není patrné, kdy stěžovatelka tuto fakturu uhradila, tedy kdy zaplatila kupní cenu za poslední vlakovou jednotu. Nejvyšší správní soud má za to, že by tato skutečnost mohla vyplývat z listin, které stěžovatelka uvedla jako přílohy k odvolání proti platebnímu výměru ze dne 14. 6. 2016. Tyto listiny však nejsou ve správním spisu založeny.

[40] Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud sice nebyl povinen se k prekluzi práva uložit odvod v napadeném rozsudku výslovně vyjádřit, jelikož stěžovatelka námitku prekluze poprvé uplatnila až v řízení před kasacním soudem. Byl však povinen se otázkou prekluze zabývat, jelikož k případné prekluzi práva je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (viz citovaný nálezn Ústavního soudu ve věci III. ÚS 1341/08 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, č. j. 1 Afs 145/2008 - 135, č. 1851/2009 Sb. NSS). S ohledem na neúplnost správního spisu toto ovšem nebylo fakticky možné, a krajský soud tedy nemohl rozhodnutí žalovaného řádně přezkoumat. Za této situace si měl krajský soud vyžádat chybějící přílohy odvolání stěžovatelky, aby měl k dispozici kompletní správní spis, a pokud tak neučinil, zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2008, č. j. 1 As 21/2007 - 272, č. 2476/2012 Sb. NSS).

[41] Pokud jde o návrh žalovaného na postoupení věci rozšířenému senátu, k tomu zdejší soud uvádí, že pro tento postup neshledal důvod.

[42] Žalovaný navrhl postoupení věci rozšířenému senátu z důvodu tvrzeného rozporu v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Tento rozpor spatřuje v tom, že v rozsudku ze dne 27. 2. 2024, č. j. 4 Afs 81/2022 - 43 (dále jen „*rozsudek ve věci Správa a údržba silnic Plzeňského kraje*“), a v již citovaném rozsudku č. j. 6 Afs 23/2023 - 81 (dále jen „*rozsudek šestého senátu*“), zdejší soud dle žalovaného na rozdíl od rozsudku ve věci *Ústecký kraj* neaplikoval nařízení č. 2988/95 a nedospěl k závěru o prekluzi práva uložit odvod.

[43] V obou žalovaným zmiňovaných rozsudcích se sice Nejvyšší správní soud rovněž zabýval porušením rozpočtové kázně spočívajícím v porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, a jednalo se tedy v tomto ohledu o obdobnou situaci jako v rozsudku ve věci *Ústecký kraj* a v nyní projednávané věci (v případě rozsudku šestého senátu šlo

dokonce o téměř identickou situaci jako v nyní projednávané věci, neboť i v tehdejší věci se jednalo o porušení rozpočtové kázně těžce stěžovatelky spočívající v totožné změně podmínek veřejné zakázky v průběhu trvání kupní smlouvy na železniční vozidla). V rozsudku ve věci *Správa a údržba silnic Plzeňského kraje* ani v rozsudku šestého senátu se však Nejvyšší správní soud výslovně k prekluzi práva uložit odvod nevyjadřoval. Přestože tím dle judikatury zdejšího soudu implicitně dospěl k závěru, že k prekluzi nedošlo (viz rozsudek ze dne 2. 4. 2009, č. j. 1 Afs 145/2008 - 135, č. 1851/2009 Sb. NSS), není zjevné, na základě jakých úvah k tomuto závěru dospěl, zejména zda v daných věcech aplikoval nařízení č. 2988/95 či nikoliv. Pouze ze skutečnosti, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci *Správa a údržba silnic Plzeňského kraje* a v rozsudku šestého senátu nekonstatoval prekluzi práva uložit odvod, nelze dovozovat, že v těchto rozsudcích neaplikoval nařízení č. 2988/95. Z uvedených rozsudků totiž nevyplývá, **kdy** v daných případech došlo ke skončení jednotlivých nesrovnalostí. Jak bylo uvedeno výše, tato skutečnost je pro posouzení prekluze práva uložit odvod zásadní. Bez bližší znalosti skutkových okolností jednotlivých věcí tak nelze konstatovat, že Nejvyšší správní soud v těchto rozsudcích dospěl k odlišným právním závěrům, které by byly v rozporu s relevantními závěry uvedenými v rozsudku ve věci *Ústecký kraj* či se závěry v nyní projednávané věci. Není zde tedy dán rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s., jenž by bylo nutné odstranit předložením věci rozšířenému senátu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2018, č. j. 2 Azs 340/2017 – 72, č. 3820/2019 Sb. NSS).

[44] Nejvyšší správní soud neshledal ani důvod k položení předběžných otázek SDEU, jak navrhoval žalovaný.

[45] Žalovaný navrhoval položit otázky, zda je možné dle čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 vnitrostátní úpravou zavést delší lhůtu pro rozhodnutí ve věci, aniž by současně byla stanovena delší lhůta pro zahájení řízení, a zda je možné tyto lhůty stanovit tak, že lhůta pro rozhodnutí ve věci nebude činit striktně dvojnásobek lhůty pro zahájení řízení. Tyto předběžné otázky žalovaný navrhoval za účelem posouzení, zda je § 22 odst. 13 rozpočtových pravidel územních rozpočtů v souladu s čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95. Tuto otázku však již Nejvyšší správní soud vyřešil v rozsudku ve věci *Ústecký kraj*, ze kterého zdejší soud vycházel i v nyní projednávané věci, přičemž ke svému závěru dospěl na základě jednoznačných úvah SDEU vyslovených k předběžným otázkám jiných členských států ohledně výkladu čl. 3 nařízení č. 2988/95 (k tomu srov. rozsudek ve věci *Ústecký kraj* a v něm citovanou judikaturu SDEU). Dané otázky proto Nejvyšší správní soud považuje za tzv. *acte éclairé*, a proto neshledal důvod je položit SDEU.

[46] Dále žalovaný navrhoval SDEU předložit otázku, zda je pro vznik *nesrovnalosti* ve vztahu k počátku běhu prekluzivní lhůty dle nařízení č. 2988/95 potřeba kumulativního splnění obou podmínek dle definice *nesrovnalosti* podle čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95. Tato otázka však není pro rozhodnutí v nyní projednávané věci podstatná, jelikož, jak Nejvyšší správní soud uvedl výše, pro počátek běhu prekluzivní lhůty není v projednávané věci rozhodný vznik nesrovnalosti, ale naopak ukončení *pokračující nesrovnalosti*. Z tohoto důvodu tedy zdejší soud nepovažoval za nutné SDEU navrhovanou předběžnou otázku položit.

pokračování

[47] Nejvyšší správní soud shrnuje svůj závěr tak, že v nyní projednávané věci začala osmiletá prekluzivní lhůta pro uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně běžet v souladu s čl. 3 odst. 1 druhým pododstavcem nařízení č. 2988/95 **ode dne, kdy bylo „dovršeno plnění“ kupní smlouvy mezi stěžovatelkou a jejím dodavatelem.** Nejvyšší správní soud však nemohl otázku prekluze práva uložit odvod vyřešit sám, jelikož ze správního spisu, jak byl Nejvyššímu správnímu soudu předložen, nevyplývá, kdy konkrétně ke splnění závazků z kupní smlouvy došlo, a tedy kdy začala lhůta pro uložení odvodu běžet. V této souvislosti Nejvyšší správní soud také zjistil, že předložený správní spis není kompletní, jelikož neobsahuje listiny, které byly přílohou stěžovatelčina odvolání proti rozhodnutí správce daně. Krajský soud proto rozhodoval ve věci, aniž by si opatřil úplný správní spis, což představuje vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[48] Nejvyšší správní soud se již nezabýval zbylými námitkami stěžovatelky shrnutými výše, neboť, za situace, kdy není zcela objasněna otázka prekluze práva uložit odvod, by bylo předčasné se jimi zabývat. Pro úplnost však Nejvyšší správní soud poukazuje na výše citovaný rozsudek šestého senátu, který se týkal skutkově obdobné situace jako v nyní projednávané věci a ve kterém se zdejší soud těmito námitkami podrobně zabýval. Nyní rozhodující senát se s rozsudkem šestého senátu ztotožňuje a v dalším na něj odkazuje.

IV. Závěr a náklady řízení

[49] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil dle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[50] V dalším řízení krajský soud předně obstará kompletní správní spis (včetně příloh odvolání stěžovatelky), a pokud ani poté nebude ze správního spisu zřejmé, kdy došlo ke splnění závazků z kupní smlouvy, pak k této skutečnosti případně provede vlastní dokazování. Následně krajský soud posoudí otázku prekluze práva uložit odvod optikou výše uvedeného názoru kasačního soudu.

[51] V novém rozhodnutí ve věci rozhodne krajský soud též o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. června 2024

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu