



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudkyň Mgr. Lenky Havlíčkové a Mgr. Bc. Jany Satrapové ve věci

žalobce: **Ministerstvo pro místní rozvoj,**  
sídlem Staroměstské náměstí 6, 110 15 Praha 1,  
proti

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

o žalobě proti rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 16. 3. 2021,  
č. j. 9622/21/5000-10480-711844,

**takto:**

- I. Rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 16. 3. 2021, č. j. 9622/21/5000-10480-711844, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**Odůvodnění:**

1. Původní žalobce Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „původní žalobce“) se včasnou žalobou podanou prostřednictvím právního zástupce domáhal zrušení rozhodnutí původního žalovaného Odvolacího finančního ředitelství (dále jen „původní žalovaný“) ze dne 16. 3. 2021, č. j. 9622/21/5000-10480-711844, kterým byla zamítnuta odvolání původního žalobce proti platebnímu výměru Finančního úřadu pro Ústecký kraj ze dne 3. 9. 2015, č. 266/D/2015, č. j. 1926157/15/2500-31471-506373, kterým byl původnímu žalobci vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

výši 1 073 787 Kč, a platebnímu výměru Finančního úřadu pro Ústecký kraj ze dne 3. 9. 2015, č. 267/D/2015, č. j. 1926684/15/2500-31471-506373, kterým byl původnímu žalobci vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu ve výši 94 746 Kč.

2. Dále se původní žalobce domáhal náhrady nákladů řízení.
3. V průběhu řízení byl původní žalobce zákonem č. 251/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (dále jen „zákon o změně zákona o podpoře regionálního rozvoje“) zrušen, čímž ztratil způsobilost být nadále účastníkem předmětného soudního řízení. V souladu s článkem II odst. 2 zákona o změně zákona o podpoře regionálního rozvoje soud usnesením ze dne 5. 4. 2022, č. j. 16 Af 20/2021-98, rozhodl, že procesním nástupcem původního žalobce je Ministerstvo pro místní rozvoj.
4. V průběhu řízení dále nabyl účinnosti zákon č. 151/2023 Sb., kterým se mění zákon o změně zákona o podpoře regionálního rozvoje. Dle čl. II bod 3 zákona č. 151/2023 Sb. platí, že byla-li proti rozhodnutí orgánu Finanční správy České republiky vzešlému z řízení nebo jiných postupů podána žaloba, o níž soud přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona nerozhodl, dokončí soud řízení s Ministerstvem financí jako žalovaným. V daném případě tedy na základě zákona přešla v průběhu řízení působnost původního žalovaného na Ministerstvo financí. V souladu s citovaným ustanovením a § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), kde je uvedeno, že žalovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla, bez dalšího soud jednal jako s žalovaným s Ministerstvem financí.

### Žaloba

5. Původní žalobce ve své žalobě uvedl, že dle jeho názoru původní žalovaný nepostupoval v souladu s právním názorem Krajského soudu v Ústí nad Labem, který byl vysloven v předchozích rozhodnutích tohoto soudu v předmětné věci v rozsudcích ze dne 24. 6. 2020, č. j. 15 Af 49/2016-90 a č. j. 15 Af 50/2016-91. Dle názoru původního žalobce původní žalovaný rozhodoval o věci, která nepodléhala jeho kontrolní pravomoci. K názoru původního žalovaného, že původní žalobce nebyl oprávněn poskytnout dotaci sám sobě, původní žalobce uvedl, že dle čl. 7.5, bodu 7.5.6 Operačního manuálu jsou příjemci podpory Regionální rada regionu soudržnosti, kraje, organizace zřízené či založené krajem. Z uvedeného dle původního žalobce vyplývá, že byl oprávněným příjemcem dotace z Regionálního operačního programu NUTS II severozápad.
6. Dále původní žalobce popsal způsob čerpání dotací, kdy původní žalobce udělil sám sobě dotaci na realizaci projektu Publicita a absorpční kapacita v roce 2008. Původní žalobce trval na tom, že tato dotace byla poskytnuta dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, (dále jen „zákon č. 250/2000 Sb.“) z rozpočtu původního žalobce. Dle původního žalobce se tedy nejednalo o skutečnost, která by podléhala režimu zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla, (dále jen „rozpočtová pravidla“), dle kterého vykonávají správu odvodů za porušení rozpočtové kázně finanční orgány. Finanční úřad pro Ústecký kraj ani původní žalovaný tedy dle původního žalobce nebyly věcně příslušnými orgány k prověření postupu původního žalobce.
7. Dále původní žalobce namítal, že finanční orgány použily nesprávný právní předpis, dle kterého byla jejich zjištění posuzována. Původní žalobce trval na tom, že jeho jednání se mělo posuzovat podle *Pokynu ke stanovení finančních oprav, jež mají být provedeny u výdajů financovaných Unii v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro veřejné zakázky*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

[příloha rozhodnutí Komise ze dne 19. 12. 2013, č. j. C (2013) 9527](dále jen „Pokyn COCOF“). Dle tohoto předpisu připadá v úvahu sankce při porušení zákona o veřejných zakázkách dle míry zjištěného porušení ve výši 5 %, 10 % nebo 25 %. Původní žalovaný však vycházel z metodiky, která sankcionuje identické porušení zákona o veřejných zakázkách korekcí ve výši 25–50 %.

8. Původní žalobce rovněž namítal, že v jeho případě došlo k porušení zásady legitimního očekávání, neboť Finanční úřad pro Jihočeský kraj ve zprávě o daňové kontrole č. j. 1747710/13/2200-04702-302427, která se týkala skutkově totožné věci, dospěl k závěru, že nebyly zjištěny skutečnosti rozhodné pro stanovení povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně dle rozpočtových pravidel. Závěry Finančního úřadu pro Jihočeský kraj jsou dle původního žalobce v příkrém rozporu se závěry původního žalovaného. S poukazem na § 8 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, (dále též jen „daňový řád“) původní žalobce trval na tom, že finanční orgány měly v souladu se zásadou legitimního očekávání rozhodnout v souladu s rozhodovací praxí ostatních finančních úřadů. Jiný postup by dle původního žalobce znamenal diferenci aplikace právních předpisů pouze na základě geografické polohy správce daně.
9. K otázce porušení ustanovení § 44 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“) původní žalobce trval na tom, že původní žalovaný při posuzování toho, zda původní žalobce postupoval v souladu s § 44 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, nevzal v potaz, že se jedná pouze o obecné ustanovení, kdy explicitní požadavky na obsah zadávací dokumentace jsou uvedeny v § 44 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách. Původní žalobce trval na tom, že zadávací dokumentace v daném případě byla určitá, jasná a srozumitelná a umožňovala podání porovnatelných nabídek. Vzhledem k tomu, že původní žalobce poptával mediální kampaň a předem nevěděl množství a druh poptávaných služeb, vymezil své požadavky rámcově s tím, že následně dle potřeby budou objednány jednotlivé služby.
10. K otázce porušení § 7 zákona o veřejných zakázkách původní žalobce trval na tom, že ani v této otázce nedošlo k jeho pochybení. K realizaci plnění docházelo na základě rámcové služby. Jednotlivé služby byly poskytovány tak, že objednatel zaslal poskytovateli písemnou výzvu, ve které vymezil poptávané služby, a poskytovatel předložil objednateli na tyto služby nabídku. V případě, že objednatel akceptoval nabídku poskytovatele, zaslal mu písemnou objednávku. Původní žalobce trval na tom, že jím uzavřená rámcová smlouva obsahovala veškeré náležitosti uvedené v zákoně o veřejných zakázkách a v kombinaci s údaji obsaženými v zadávací dokumentaci k předmětné veřejné zakázce představuje platně uzavřenou smlouvu, na základě níž došlo k plnění ze strany společnosti RING agency s. r. o. To, co bylo původnímu žalobci vytýkáno, tedy určitá neurčitost, představuje charakteristické rysy rámcové smlouvy a nemůže tudíž představovat vadný postup původního žalobce.

### Vyjádření původního žalovaného

11. Původní žalovaný trval na tom, že respektoval právní názor obsažený v předchozích rozsudcích Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 6. 2020, č. j. 15 Af 49/2016-90 a č. j. 50 Af 50/2016-91. Uvedl, že z vyjádření Generálního finančního ředitelství, které si vyžádal, vyplynulo, že finanční orgány byly oprávněny kontrolovat hospodaření s prostředky, které původní žalobce obdržel od Ministerstva pro místní rozvoj. Původní žalobce nebyl oprávněn poskytnout dotaci sám sobě, neboť je to vyloučeno již z podstaty věci, když základním principem poskytnutí dotace je poskytnutí finančních prostředků ze Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

zdroje jednoho subjektu do rozpočtu subjektu jiného, odlišného od poskytovatele. Generální finanční ředitelství konstatovalo, že pokud původní žalobce realizoval v rámci regionálního operačního projektu nějaký projekt sám, používal prostředky poskytnuté mu ze státního rozpočtu, a proto jednal dle zákona o rozpočtových pravidlech. Finanční prostředky, které poskytl původní žalobce sám sobě jako dotaci, dle původního žalovaného nezměnily svůj charakter, stále se jednalo o prostředky, které původní žalovaný obdržel od Ministerstva pro místní rozvoj v režimu zákona o rozpočtových pravidlech za účelem financování výdajů dle § 16c písm. a) zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje (dále jen „zákon o podpoře regionálního rozvoje“).

12. Původní žalovaný zdůraznil, že rozhodnutím o poskytnutí dotace vydaným Ministerstvem pro místní rozvoj nebyl financován konkrétní operační program. Ministerstvem pro místní rozvoj byly pouze alokovány finanční prostředky za účelem následného financování výdajů na programy spolufinancované z rozpočtu Evropské unie.
13. Původní žalovaný rovněž poukázal na skutečnost, že dle § 10a odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb. lze dotaci poskytnout na základě žádosti o poskytnutí dotace prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace. Původní žalobce však v daném případě jako „poskytovatel dotace“ sám se sebou žádnou smlouvu o poskytnutí dotace neuzavřel. Došlo tak k poskytnutí dotace bez uzavření smlouvy.
14. Původní žalovaný trval na tom, že původní žalobce použil na realizaci předmětného projektu prostředky poskytnuté mu Ministerstvem pro místní rozvoj ze státního rozpočtu, tedy v režimu zákona o rozpočtových pravidlech.
15. K námitce týkající se předpisu, dle kterého byla zjištěná finančních orgánů posuzována, původní žalovaný uvedl, že kontrola poskytování dotací je upravena více předpisy, a proto může dojít k vícero různým kontrolám, přičemž každá z těchto kontrol sleduje jiný cíl a řídí se jinými právními předpisy a závaznými dokumenty. Správce daně však dle Pokynu COCOF nepostupuje, neboť při své činnosti postupuje podle právních předpisů vztahujících se ke správě odvodů za porušení rozpočtové kázně.
16. K námitce porušení legitimního očekávání původní žalovaný uvedl, že mu není zřejmé, jaké závěry rozhodnutí Finančního úřadu pro Jihočeský kraj by měly být v rozporu s jeho závěry. Původní žalobce ke svému tvrzení neuvedl žádné bližší informace ani nepřipojil žádné dokumenty. Proto se původní žalovaný k této otázce nemohl konkrétně vyjádřit. V obecné rovině zdůraznil, že se finanční orgány při svém rozhodování řídí obvyklou rozhodovací praxí, přičemž každý případ je nutné posuzovat s ohledem na individuální okolnosti.
17. K námitce vztahující se k porušení § 44 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách původní žalovaný uvedl, že původní žalobce zákonem stanovený postup nesplnil, neboť jednotlivé poptávané služby nevymezil podrobně, srozumitelně a jednoznačně, když je vymezil pouze v obecné rovině bez konkrétně stanovených požadavků (nespecifikoval rozsah a bližší vymezení mediální kampaně, charakteristiku a množství propagačních předmětů, frekvenci realizovaných konferencí apod.). Nedostatečně a neurčitě vymezený předmět zakázky mohl mít dle původního žalovaného vliv na rozhodnutí potencionálních dodavatelů, zda se do zadávacího řízení přihlásí. Postup původního žalobce tak byl dle původního žalovaného v rozporu se zásadou transparentnosti stanovenou v § 6 zákona o veřejných zakázkách a mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky.
18. Dále původní žalovaný zdůraznil, že rámcová smlouva je rámcem pro realizaci dalších dílčích zakázek a je nezbytné, aby její předmět a další ustanovení byly vymezeny dostatečně Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

určitě a srozumitelně. Mezi povinné náležitosti rámcové smlouvy patří údaje o ceně a, je-li to možné, i o množství, a to bez ohledu na to, zda jsou množství nebo cena vyjádřeny jako celkové, nejvýše přípustné nebo jednotkové. V daném případě dle původního žalovaného předmětná rámcová smlouva takové požadavky nenaplní. Nelze tedy dle jeho názoru mít za to, že veřejná zakázka byla původním žalobcem realizována na základě řádně uzavřené smlouvy. Dále původně žalovaný poukázal na skutečnost, že některé služby v rámci plnění nebyly vůbec dodány nebo hodnota dodaných služeb či zboží značně překročila rozpočet uvedený v nabídce.

### **Doplnění žaloby žalobcem**

19. Žalobce poukázal zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2019, č. j. 7 Afs 198/2018-31. V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval postavením Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad ve světle Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (dále jen „nařízení č. 1083/2006“). Dle čl. 2 bodu 4 nařízení č. 1083/2006 se příjemcem rozumí hospodářský subjekt, orgán nebo podnik, veřejný či soukromý, odpovědný za zahájení nebo zahájení a provádění operací, tj. projektů, které byly vybrány řídicím orgánem operačního programu. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku konstatoval, že rozhodnutím o poskytnutí dotace původnímu žalovanému Ministerstvem pro místní rozvoj nedošlo k financování konkrétního operačního programu, ale došlo pouze k alokování finančních prostředků za účelem následného financování výdajů na programy spolufinancované z rozpočtu Evropské unie. Ministerstvo pro místní rozvoj tedy nemůže být v tomto právním vztahu v pozici řídicího orgánu, protože tento vztah nelze považovat za „operaci“ dle čl. 2 nařízení č. 1083/2006. Původního žalobce tedy nelze považovat ve vztahu k Ministerstvu pro místní rozvoj ze příjemce podpory dle tohoto nařízení.
20. S ohledem na výše uvedené trval žalobce na tom, že původní žalobce se mohl dopustit porušení rozpočtové kázně specifikovaného v žalobou napadeném rozhodnutí pouze z pozice konečného příjemce dotace, kterou si sám sobě udělil a nikoli z pozice „příjemce“ alokovaných finančních zdrojů od Ministerstva pro místní rozvoj.
21. Dále žalobce poukázal na skutečnost, že je naprosto běžnou praxí, že jsou poskytovatelé dotací také příjemci dotací vlastních operačních programů, a to právě za účelem zajištění řízení programu a také publicity a absorpční kapacity programu. V tomto směru odkázal žalobce na Operační program Praha – pól růstu. Dále žalobce poukázal na to, že v těchto případech poskytování dotace sobě samotnému nejsou uzavírány smlouvy o poskytnutí dotace, ale jsou vydávány pouze „Podmínky realizace projektu“. Dle žalobce možnost poskytnout dotaci sám sobě není ani v rozporu s přímo aplikovatelnou uniijní legislativou.

### **Vyjádření žalovaného**

22. Žalovaný uvedl, že se ztotožňuje s argumentací původního žalovaného. Zdůraznil, že původní žalovaný nebyl oprávněn poskytnout dotaci sám sobě, neboť to z podstaty věci není možné, když základním principem poskytnutí dotace je poskytnutí finančních prostředků ze zdroje jednoho subjektu do rozpočtu subjektu jiného. Dále trval na tom, že původní žalobce mohl poskytnout v souladu s § 10a odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech dotaci pouze na základě písemné veřejnoprávní smlouvy, ale původní žalobce o dotaci poskytnuté sám sobě žádnou smlouvu neuzavřel.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

23. Dále žalovaný uvedl, že z platné legislativy vyplývá, že v režimu rozpočtových pravidel byl původní žalovaný oprávněn poskytnout podporu pouze projektům konečných příjemců dotací, jež odpovídají vymezení v § 16c písm. a) zákona č. 248/2000 Sb. V dané věci však nebyly poskytnuté prostředky použity ani na programy spolufinancované z rozpočtu Evropské unie ani na závazky vyplývající pro původního žalobce z plnění povinností uložených mu zákony a dotační program, na který byla dotace poskytnuta, tudíž neodpovídal vymezení obsaženému v § 16c písm. a) zákona č. 248/2000 Sb.

#### **Vyjádření žalobce k upozornění soudu na běh prekluzivní lhůty**

24. Soud s přihlédnutím k aktuální judikatuře přípisem ze dne 1. 3. 2024 upozornil účastníky jako prevenci překvapivého rozhodnutí na jeho názor na běh prekluzivní lhůty pro vyměření odvodu v předmětném případě.
25. Žalobce na toto upozornění reagoval vyjádřením, kde zdůraznil, že dle jeho názoru na jednání původního žalobce nelze aplikovat Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (dále jen „nařízení č. 2988/95“), neboť předmětem daného řízení není jednání původního žalobce jako hospodářského subjektu, tj. konečného příjemce, nýbrž jako řídicího orgánu, tedy poskytovatele dotace. Bez bližšího odůvodnění žalobce trval na tom, že pokud se na daný případ nevztahuje nařízení č. 1083/2006, nemůže se na něj vztahovat ani nařízení č. 1083/2006.
26. Žalobce pak uvedl, že dle jeho názoru uplynula desetiletá lhůta stanovená v § 44a rozpočtových pravidel a právo finančních orgánů vyměřit související odvod a penále dne 1. 1. 2019 prekludovalo.

#### **Vyjádření žalovaného k upozornění soudu na běh prekluzivní lhůty**

27. Žalovaný na upozornění soudu reagoval vyjádřením, ve kterém uvedl, že projekty v oblasti politiky soudržnosti jsou v České republice v zásadě předfinancovány z prostředků státního rozpočtu, přičemž prostředky z rozpočtu EU jsou tyto výdaje státního rozpočtu pouze kryty. Pochybením příjemce tak dochází v první řadě k dopadu na státní rozpočet (respektive na jiný národní veřejný rozpočet) a nikoli přímo na rozpočet EU ve smyslu definice nesrovnalosti podle nařízení č. 2988/95. Příjemcům dotace byly dotace poskytovány vždy z rozpočtu regionální rady a nikoli z rozpočtu EU. Dále žalovaný poukázal na skutečnost, že v situaci, kdy by pochybení bylo odhaleno ještě před vyžádáním prostředků EU z Národního fondu do předfinancující kapitoly státního rozpočtu a k této refundaci nedošlo, nelze dle žalovaného hovořit o dopadu pochybení příjemce na rozpočet EU a v této souvislosti ani o nesrovnalosti ve smyslu nařízení č. 2988/95. Proto uvedené nařízení není možné dle žalovaného v daném případě použít.
28. Žalovaný trval na tom, že právní úprava stíhání porušení právních předpisů při implementaci projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU je komplexní a plně odpovídá dispozici uvedené v čl. 3 odst. 3 nařízení 2988/95, která členským státům výslovně ponechává možnost uplatňovat delší lhůtu, než která je uvedena v odst. 1 nebo odstavci 2 daného článku nařízení. Vnitrostátní úprava sice nestanovuje lhůty po zahájení řízení a pro vydání rozhodnutí, ale stanovuje jednu absolutní lhůtu pro vydání rozhodnutí o vrácení poskytnutých finančních prostředků nebo jejich části. Žalovaný poukázal na skutečnost, že otázkou možnosti vlastní vnitrostátní úpravy prekluzivních lhůt se zabýval Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“) v rozsudku ze dne 8. 9. 2016 ve věci C-584/15 *Gencore Céréales France*. V tomto rozsudku shledal SDEU pětiletou lhůtu pro zahájení řízení a absolutní desetiletou lhůtu jako přiměřené. V platné vnitrostátní úpravě je prekluzivní lhůta Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

pro zahájení řízení implicitně obsažena v prekluzivní lhůtě pro rozhodnutí o odvodu. Při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně se postupuje dle daňového řádu, z něhož dle žalovaného vyplývá, že řízení o odvodu musí být zahájeno v dostatečném předstihu před koncem prekluzivní lhůty pro pravomocné rozhodnutí ve věci. Právní úprava tak představuje dle žalovaného ucelený soubor norem jak z hlediska hmotného práva, tak z hlediska práva procesního.

29. Žalovaný trval na tom, že komplexní vnitrostátní úpravu lze doplňovat prvky sekundárního práva EU pouze v případech kdy na úrovni vnitrostátního práva není poskytnuta dostatečná ochrana. Pokud je účelem nařízení č. 2988/95 bojovat ve všech oblastech proti jednání, která poškozují zájmy Společenství, je třeba v plném rozsahu aplikovat komplexní vnitrostátní úpravu, která tento účel přísně sleduje. Uvedl, že Evropská právní úprava v oblasti ochrany finančních zájmů EU je postavena na principu asimilace, který spočívá v zajištění minimálně stejné ochrany finančních zájmů EU, jaká je poskytována finančním zájmům národním. Pokud by při vyměřování odvodů za porušení rozpočtové kázně v souvislosti s dotacemi spolufinancovanými z rozpočtu EU byla těmto zdrojům poskytována nižší úroveň ochrany než v případě dotací plně hrazených z národních rozpočtů, došlo by tak ke zjevnému porušení principu asimilace. Závěr o aplikovatelnosti nařízení č. 2988/95 na prekluzi práva nelze dle žalovaného aplikovat, neboť by takový postup popíral základní princip evropské právní úpravy.
30. Dále se žalovaný zabýval otázkou okamžiku vzniku nesrovnalosti, respektive počátku běhu prekluzivní lhůty. Žalovaný trval na tom, že nelze směšovat pojmy „porušení rozpočtové kázně“ a „nesrovnalost“. Dle žalovaného je pojem „nesrovnalost“ jako pojem práva EU pojmem širším než pojem „porušení rozpočtové kázně“. K nesrovnalosti může dojít i na jiné úrovni finančního toku než u příjemce dotace, kdežto porušení rozpočtové kázně se může dopustit pouze příjemce dotace. Z hlediska vnitrostátní úpravy může dojít k nesrovnalosti ve smyslu porušení rozpočtové kázně nejdříve v okamžiku připsání finančních prostředků na účet příjemce dotace. K nesrovnalosti, která vede k porušení rozpočtové kázně v podobě neoprávněného použití peněžních prostředků a tím k ohrožení rozpočtu EU může dojít nejdříve ve chvíli vyplacení dotace příjemci dotace. Nelze tedy dle žalovaného vztahovat počátek běhu prekluzivních lhůt podle unijní úpravy již k okamžiku vydání rozhodnutí či uzavření smlouvy o poskytnutí dotace.
31. Žalovaný rovněž uvedl, že je nutné rovněž posoudit, zda nešlo o tzv. pokračující či opakovanou nesrovnalost. Bylo třeba zkoumat, zda konkrétní projekt nebyl realizován v rámci víceletého programu, protože v takovém případě by prekluzivní lhůta pro zahájení řízení běžela až od definitivního ukončení takového víceletého programu. Žalovaný trval na tom, že v daném případě byl projekt realizován v rámci Regionálního operačního programu NUTS II Severozápad s čerpáním strukturálních fondů v programovém období 2007 až 2013. Dle žalovaného se tak jednalo o víceletý program ve smyslu čl. 3 nařízení č. 2988/95. Regionální operační program NUTS II Severozápad je dle žalovaného víceletý program, který doposud nebyl definitivně uzavřen a z toho důvodu doposud nemohl ve smyslu čl. 3 odst. 1 druhý pododstavec druhá věta nařízení č. 2988/95 dojít k uplynutí prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o nesrovnalosti v rámci projektu financovaného z tohoto programu.
32. Dále žalovaný nesouhlasil s některými závěry stávající judikatury Nejvyššího správního soudu. Zdůraznil, že soudy se musí zabývat otázkou, zda mohou členské státy využít svou pravomoc dle čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 tím způsobem, že přistoupí k uplatňování delší lhůty pro vydání rozhodnutí (ve smyslu čtvrtého pododstavce), aniž by současně uplatňovaly delší lhůtu pro zahájení řízení (ve smyslu prvního pododstavce). Trval na tom, Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

že ustanovení nařízení č. 2988/95 je nutné chápat tak, že maximální lhůtu pro vyměření nelze žádnými úkony správního orgánu prodloužit nebo stavět a nikoli tak, že ji nemůže vnitrostátní předpis stanovit delší. Úpravu prekluzivních lhůt považuje žalovaný za subsidiární pro případ, že vnitrostátní právo nestanoví vlastní proporciální lhůtu. Pokud však národní zákonodárce využil oprávnění dané nařízením a stanovil delší lhůtu u jedné či u více dotčených prekluzivních lhůt, je třeba primárně aplikovat lhůty podle národní úpravy. Dle žalovaného unijní úprava nebrání tomu, aby lhůta pro rozhodnutí ve věci byla na národní úrovni stanovena jinak než jako dvojnásobek na národní úrovni stanovené lhůty pro zahájení řízení.

33. Dále žalovaný poukázal na skutečnost, že ve skutkově totožných případech Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 27. 2. 2024, č. j. 4 Afs 81/2022-43, a ze dne 5. 3. 2024, č. j. 6 Afs 23/2023-81, zamítl kasační stížnosti proti rozsudkům krajských soudů, přestože v těchto řízeních nebylo aplikováno nařízení č. 2988/95 a nebyl učiněn závěr o prekluzi práva na vydání pravomocného rozhodnutí o porušení rozpočtové kázně. Na tomto místě zdůraznil, že soudy se otázkou prekluze zabývají z úřední povinnosti.

### Posouzení věci soudem

34. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věť druhé a třetí a v § 75 odst. 2 věť první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, včetně prekluze, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s.
35. Z obsahu správního spisu vyplývá, že rámcovým rozhodnutím bylo rozhodnuto o poskytování dotací Regionálnímu operačnímu programu regionu soudržnosti Severozápad v období 2007 - 2013 v celkové výši 811 726 699,32 EUR, což při použití směnného kurzu Evropské centrální banky pro společnou měnu euro vůči národní měně české koruny pro duben 2007 činilo 22 756 758 015,54 Kč. Účelem dotace byla podpora projektů regenerace a rozvoje měst, integrovaná podpora místního rozvoje, dostupnosti a dopravní obslužnosti, udržitelného rozvoje cestovního ruchu a technické asistence v rámci Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Severozápad. Podle bodu 4 rámcového rozhodnutí byl příjemce dotace oprávněn použít poskytnuté finanční prostředky pouze k výdajům podle § 16c písm. a) zákona o podpoře regionálního rozvoje na podporu projektů realizovaných v rámci Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Severozápad. Poskytovatelem dotací bylo Ministerstvo pro místní rozvoj. Rozhodnutím o poskytnutí dotace na rok 2008 ze dne 13. 2. 2008, č. 1/RS\_SZ\_2008, ve znění rozhodnutí o změně tohoto rozhodnutí ze dne 22. 12. 2008, č. 2/RS\_SZ\_2008 (dále též „rozhodnutí 2008“) byla původnímu žalobci poskytnuta dotace v celkové výši 141 580 500 Kč na podporu projektů realizovaných v rámci Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Severozápad. Původní žalobce jako příjemce dotace od Ministerstva pro místní rozvoj vyhlásil v rámci čerpání peněžních prostředků poskytnutých na základě rozhodnutí 2008 výzvy k předkládání žádostí o dotace v rámci Regionálního operačního programu NUTS II

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.



Severozápad mimo jiné pro prioritní osu Technická asistence. V rámci prioritní osy Technická asistence byla vymezena oblast podpory Podpora rozvoje absorpční kapacity a publicity. V rámci této oblasti podpory byla původním žalobcem vyhlášena výzva č. 2 k předkládání žádostí o dotace v rámci Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Severozápad. Na základě této výzvy podal původní žalobce sám sobě jako žadatel o podporu v dané oblasti žádost o poskytnutí dotace. Výbor Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad usnesením ze dne 27. 6. 2008, č. 9/20/2008, žádost schválil. Dne 27. 6. 2008 vydal původní žalobce v postavení poskytovatele dotace Podmínky poskytnutí dotace z rozpočtových prostředků Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad pro rámcový projekt technické asistence a dne 3. 10. 2008 vydala Dodatek č. 1 k těmto podmínkám. Původnímu žalobci byla tímto jako příjemci dotace poskytnuta dotace v maximální výši 15 418 000 Kč. Obsahem předmětného projektu bylo informovat o cílech a nástrojích Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad, motivovat a vzdělávat cílové skupiny, vytvářet příznivé prostředí k potenciálním žadatelům a zvyšovat absorpční kapacitu.

36. V rámci předmětného projektu realizoval původní žalobce jako příjemce dotace zadávací řízení na plnění veřejné zakázky na služby s názvem Iniciační kampaň pro ROP SZ – 2008. Předpokládaná hodnota uvedené zakázky činila 5 500 000 Kč. Na základě výzvy obdržel původní žalobce jedinou nabídku od společnosti RING agency s. r. o., se kterou následně dne 19. 5. 2008 uzavřel rámcovou smlouvu na plnění ve výši 5 500 000 Kč.
37. Dne 3. 12. 2014 byl správci daně doručen podnět ze dne 1. 12. 2014 podepsaný Bc. Janou Havlicovou, ředitelkou Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad. Na základě tohoto podnětu byla následně dne 14. 5. 2015 protokolem č. j. 1424123/15/2500-31471-506373 zahájena u původního žalobce daňová kontrola, která měla vymezen svůj předmět takto: *„Zahájení daňové kontroly podle § 87 odst. 1 DŘ ve věci ověření skutečností rozhodných pro stanovení povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, a to konkrétně ve věci ověření daňovým subjektem oznámených skutečností týkajících se čerpání peněžních prostředků ze státního rozpočtu a strukturálních fondů v rámci Regionálního operačního programu v letech 2008 a 2011 na projekty technické asistence. Předmětné peněžní prostředky byly poskytnuty Ministerstvem pro místní rozvoj ČR pro období 2007 – 2013 na základě Rámcového rozhodnutí č. 1/RS\_SZ ze dne 13. 4. 2007, přičemž pro rok 2008 byly peněžní prostředky přiznány na základě Rozhodnutí č. 1/RS\_SZ\_2008 ze dne 13. 2. 2008 a pro rok 2011 na základě rozhodnutí č. 1/RS\_SZ\_2011 ze dne 31. 1. 2011.“*
38. Na základě provedené daňové kontroly byl vydán platební výměr č. 266/D/2015 na odvod za porušení rozpočtové kázně č. j. 1926157/15/2500-31471-506373 ze dne 3. 9. 2015, kterým byl vyměřen odvod do Národního fondu ve výši 1 073 787 Kč a platební výměr č. 267/D/2015 na odvod za porušení rozpočtové kázně č. 1926684/15/2500-31471-506373 ze dne 3. 9. 2015, kterým byl vyměřen odvod do státního rozpočtu ve výši 94 746 Kč.
39. Proti uvedeným platebním výměrům původní žalobce podal včasné odvolání, o kterých bylo rozhodnuto rozhodnutím Odvolacího finančního ředitelství ze dne 8. 4. 2016, č. j. 15413/16/5000-10470-700938, které bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 6. 2020, č. j. 15 Af 50/2016-91, a rozhodnutím Odvolacího finančního ředitelství ze dne 8. 4. 2016, č. j. 15412/16/5000-1470-700938, které bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 6. 2020, č. j. 15 Af 49/2016-90.

40. Původní žalovaný následně o odvoláních opětovně rozhodl společným rozhodnutím o obou odvoláních žalobou napadeným rozhodnutím. Původní žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí mimo jiné uvedl, že pojmově je vyloučené poskytnout dotaci sám sobě. Pokud regionální rada realizovala v rámci regionálního operačního projektu nějaký projekt sama, používala prostředky poskytnuté jí ze státního rozpočtu v režimu zákona o rozpočtových pravidlech. Proto dle původního žalovaného prostředky na realizaci projektu Publicita a absorpční kapacita v roce 2008 byly použity v režimu zákona o rozpočtových pravidlech. Proto byly dle názoru původního žalovaného finanční orgány oprávněny kontrolovat zákonnost výběrového řízení na služby s názvem Iniciační kampaň pro ROP SZ – 2008.
41. Primárně se soud zabýval otázkou, zda v daném případě neuplynula prekluzivní lhůta pro zahájení řízení o stanovení odvodu či prekluzivní lhůta pro rozhodnutí o odvodu. Prekluzí se musí správní orgán i soud zabývat z úřední povinnosti, neboť prekludovanému, a tudíž již neexistujícímu (zaniklému) právu nelze poskytovat ochranu (k tomu přiměřeně srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, publ. pod č. 38/2009 Sb. ÚS). Teprve poté, co 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.
42. Prekluze je právní institut, který je upravován napříč odvětvími právního řádu. Setkáváme se s ní tradičně v právu soukromém, ale také veřejném. Jejím hlavním účelem je zejména zajištění právní jistoty, ale sekundárně také ochrana povinného subjektu. Jejím předmětem může být jak majetkové právo, tak i možnost učinit určitý procesní úkon. Z širokého zastoupení prekluze v různých právních odvětvích vyplývají obsahové rozdíly; i přes tyto rozdíly je však možné vysledovat základní znaky, které jsou pro prekluzi společné a bez nichž by o prekluzi nebylo možno vůbec hovořit. Mezi tyto znaky lze nepochybně zařadit samotnou konstrukci prekluze, 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.
43. Z uvedeného je zřejmé, že otázka prekluze je zásadní především z hlediska práva hmotného, neboť se s ní pojí samotný zánik subjektivního práva, kterému již nadále není možné poskytovat ochranu.
44. Otázkou prekluze se žalovaný v napadeném rozhodnutí vůbec nezabýval a ani v žalobě nebyla prekluze namítána. Přesto s ohledem na výše zmiňovanou judikaturu bylo třeba, aby se soud věnoval prekluzi z úřední povinnosti, přičemž při předběžném posouzení dospěl soud k závěru, že nastala prekluze možnosti zahájit řízení o odvodu i prekluze možnosti rozhodnout o uložení odvodu. Soud proto přípisem ze dne 1. 3. 2024 upozornil žalobce i žalovaného, že hodlá posuzovat otázku prekluze, a to s přihlédnutím k nařízení č. 2988/95 s tím, že po předběžném posouzení věci se soudu jeví, že došlo k uplynutí prekluzivní lhůty jak pro zahájení, tak pro skončení řízení o odvodu. Soud zároveň umožnil účastníkům vyjádřit se ve lhůtě 14 dní k naznačenému postupu soudu. Tímto soud s ohledem na zásadu předvídatelnosti rozhodnutí upozornil účastníky na možnost, že může dojít ke zrušení napadeného rozhodnutí z jiných než v žalobě uvedených důvodů, aby pro účastníky řízení nebylo rozhodnutí soudu překvapivé. Následné vyjádření účastníků soud zrekapituloval výše.

45. Jak již bylo uvedeno v bodě 37. tohoto rozsudku rámcovým rozhodnutím bylo rozhodnuto o poskytování dotací Regionálnímu operačnímu programu regionu soudržnosti Severozápad v období 2007 - 2013 v celkové výši 811 726 699,32 EUR. Z této částky bylo 745 911 021 EUR poskytnuto z prostředků ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie a 65 815 678,32 EUR bylo poskytnuto z prostředků ze státního rozpočtu na část národního spolufinancování. Z uvedeného tedy vyplývá, že převážná část prostředků na projekty financované z operačního programu měly být hrazeny v konečném důsledku z rozpočtu Evropské unie. Bylo proto potřeba zohlednit také evropskou úpravu, která vyplývá z přímo použitelných nařízení a kterou byly správní orgány v projednávané věci vázány. Nařízení Evropské unie jsou obecně za splnění všech podmínek přímo použitelnými právními předpisy, které vyvolávají právní účinky a mají aplikační přednost před vnitrostátními normami. Nařízení je podle čl. 288 druhého 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 SDEU v rozsudku ze dne 9. 3. 1978, *Simmenthal*, C-106/77, 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 Evropské unie.
46. Na základě zásady přednosti unijního práva mají ustanovení zakládajících smluv a přímo použitelné akty unijních orgánů ve svých vztazích s vnitrostátním právem členských států za následek nejen to, že pouhým svým vstupem v platnost (účinnost) činí bez dalšího nepoužitelným jakékoli ustanovení vnitrostátního práva, které by s nimi bylo v rozporu, ale nadto, neboť tato ustanovení a akty jsou nedílnou součástí, ovšem s vyšší právní silou, právního řádu platného na území každého členského státu, brání platnému vytváření nových vnitrostátních zákonů v rozsahu, v němž by byly neslučitelné s normami Evropské unie.
47. Podle čl. 1 odst. 1 nařízení č. 2988/95 se „pro účely ochrany finančních zájmů Evropských společenství přijímají obecná pravidla týkající se stejnorodých kontrol a správních opatření a sankcí postihujících nesrovnalosti s ohledem na právo Společenství“.
48. Podle čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 se nesrovnalostí rozumí „jakékoli porušení právního předpisu Společenství, 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.“
49. Žalobce namítal, že na případ původního žalobce není možné aplikovat nařízení č. 2988/95, neboť se na něho nevztahuje nařízení č. 1083/2006. K tomu soud podotýká, že Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 26. 9. 2019, č. j. 7 Afs 198/2018-31, že „[r]ozhodnutím o poskytnutí dotace nebyl financován konkrétní operační program. Ministerstvem pro místní rozvoj byly „toliko“ alokovány finanční prostředky za účelem následného financování výdajů na programy spolufinancované z rozpočtu Evropské unie. Ministerstvo nemůže být v tomto právním vztahu v pozici řídicího orgánu, tento vztah nelze považovat za „operaci“ dle čl. 2 nařízení 1083/2006, dosud zde totiž není konkrétní operační program, pro který byly předmětné finance určeny. Žalobkyni proto nelze ve vztahu s Ministerstvem pro místní rozvoj považovat za příjemce podpory podle tohoto nařízení.“
- Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Z citovaného rozsudku dle soudu jednoznačně vyplývá, že na původního žalobce se nařízení č. 1083/2006 nevztahovalo. Ovšem to ještě neznamená automaticky, že se na postavení původního žalobce nevztahovalo ani nařízení č. 2988/95.

50. Nejvyšší správní soud regionální rady řadí mezi tzv. ostatní veřejnou správu a konstatuje, že to „*nejdou orgány státní správy (přestože určitou část státní správy přeneseně vykonávají), a v žádném případě orgány samosprávy. Regiony soudržnosti, v nichž regionální rady působí, jsou územní jednotky v České republice vytvořené pouze za účelem sledování statistických charakteristik. Z hlediska stávající české správní struktury jsou jednotky NUTS umělého úrovně, která kromě částečné implementace strukturálních fondů není pro výkon veřejné správy (či jakýchkoli jiných aktivit státu) využívána*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 10 As 177/2014-46). Z uvedeného tedy jednoznačně vyplývá, že původní žalobce byl subjekt sui generis odlišný od státu. Jako takový jej lze zcela jednoznačně považovat za „*hospodářský subjekt*“ ve smyslu výše citovaného čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95. V důsledku toho se tedy dle soudu mohl původní žalobce dopustit nesrovnalosti, která je předmětem úpravy obsažené v nařízení č. 2988/95. Účinky nařízení č. 2988/95 jsou totiž mnohem širší a nevztahují se pouze na příjemce podpory, ale na všechny hospodářské subjekty, které svým jednáním nebo opomenutím mohou poškodit rozpočty Evropské unie.
51. K poukazu žalovaného na skutečnost, že v daném případě byly na původního žalobce alokovány prostředky státního rozpočtu, které teprve následně měly být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie a kdyby pochybení původního žalobce bylo odhaleno ještě před vyžádáním prostředků Evropské unie z Národního fondu do předfinancující kapitoly státního rozpočtu, nedošlo by k dopadu do rozpočtu Evropské unie, uvádí soud následující. Z formulace čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95, zejména z formulace „*v důsledku, kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet*“ jednoznačně vyplývá, že do působnosti předmětného nařízení nespádají výhradně případy, kdy bylo postaveno na jisto, že k poškození rozpočtu Evropské unie skutečně došlo, ale předmětné nařízení se vztahuje i na případy, které měly potenciál rozpočet Evropské unie poškodit. Ani sám žalovaný ve svém vyjádření nevyločil, že by v předmětném případě v důsledku jednání původního žalovaného nemohlo dojít k poškození rozpočtu Evropské unie. Žalovaný pouze uváděl, že k němu nemuselo nutně dojít. Vzhledem k tomu, že postačuje pouze potencialita poškození rozpočtů Evropské unie k aplikovatelnosti nařízení č. 2988/95, považuje soud tuto argumentaci žalovaného za nepřiléhavou.
52. Původní žalovaný spatřoval pochybení původního žalobce ve skutečnosti, že z prostředků alokovaných Ministerstvem pro místní rozvoj původnímu žalobci byl realizován neoprávněný výdaj, neboť při výběru poskytovatele služby nebyly dodrženy veškeré právní předpisy. Tato skutečnost dle soudu plně odpovídá definici nesrovnalosti uvedené v čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95.
53. S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že na předmětný případ bylo nutné aplikovat nejen vnitrostátní úpravu, ale i přímo aplikovatelný právní předpis Evropské unie, a to nařízení č. 2988/95.
54. Nařízení č. 2988/95 obsahuje vlastní úpravu prekluzivních lhůt, pokud jde o získávání neoprávněně poskytnutých plateb, 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 přerušení.*

*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.*

*Přerušení 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.“*

55. Čl. 3 nařízení č. 2988/95, jak je zřejmé z jeho znění, v sobě zahrnuje úpravu několika prekluzivních lhůt. Byť toto nařízení označuje doby (lhůty) jako „promlčecí“, ze znění čl. 3 citovaného nařízení, jakož i z jeho teleologického výkladu nemá zdejší soud pochyb o tom, že jde o doby (lhůty) prekluzivní. Tento výklad potvrzuje také např. stanovisko generálního advokáta Manuela Campos Sánchez-Bordony ze dne 8. 9. 2016, *Glencore Céréales France*, C-584/15 (viz body 24 až 26).
56. Čl. 3 nařízení č. 2988/95 v sobě obsahuje úpravu prekluzivních lhůt, pokud jde o zahájení řízení ve věci nesrovnalosti (odst. 1 první pododstavec), lhůtu pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit finanční prostředky, které byly v rámci nesrovnalosti použity (odst. 1 čtvrtý pododstavec), jakož i lhůtu pro výkon rozhodnutí o povinnosti vrátit předmětné finanční prostředky (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 poskytnuté prostředky (jeho zahájení a ukončení); odstavec druhý pak obsahuje navazující úpravu týkající se prekluzivní lhůty pro výkon rozhodnutí. Oba zmiňované odstavce pak obsahují také vlastní úpravu přerušení a stavení (slovy nařízení pozastavení) prekluzivních lhůt.
57. Zatímco v případě samotného řízení (jeho zahájení a ukončení), jehož výsledkem je vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnuté prostředky, stanoví čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 výslovně jednak to, které konkrétní úkony způsobují přerušení prekluzivní lhůty pro zahájení řízení (viz čl. 3 odst. 1 třetí pododstavec), jednak to, v důsledku čeho dochází ke stavení lhůty pro vydání rozhodnutí (čtvrtý pododstavec téhož čl.); v případě lhůty pro výkon rozhodnutí stanoví nařízení č. 2988/95 v čl. 3 odst. 2 ve druhém pododstavci, že přerušení a pozastavení lhůty pro výkon rozhodnutí se řídí odpovídajícími pravidly vnitrostátního práva.
58. Pokud jde o prekluzivní lhůtu pro zahájení řízení, z výše citovaného čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 vyplývá, že správní orgány mohou zahájit řízení o vrácení poskytnutých prostředků do čtyř let od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti; odvětvové předpisy mohou stanovit i kratší lhůtu, která však nesmí být kratší než tři roky. Takováto kratší lhůta ve vnitrostátních předpisech stanovena není. Pokud jde o okamžik, od kdy v nyní projednávané věci běžela lhůta pro zahájení (i skončení) řízení o vrácení Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

neoprávněně použitých prostředků, soud vycházel z toho, že v případě původně žalovaným shledaných pochybení spočívajících v nedostacích výběrového řízení a následně uzavřené rámcové smlouvy se společností RING agency, s. r. o. se jednalo o plnění na dobu určitou, a to do 31. 12. 2008. Z obsahu správního spisu vyplývá, že datum poslední úhrady na základě faktury za plnění dle rámcové smlouvy je 18. 12. 2008. V důsledku vad, které shledaly daňové orgány, mělo předmětné jednání původního žalobce potenciál poškodit rozpočet Evropské unie. Okamžikem úhrady poslední z faktur v rámci rámcové smlouvy bylo ukončeno financování na základě akce, na níž byly použity původním žalobcem finanční prostředky alokované na něho Ministerstvem pro místní rozvoj. Tím došlo k ukončení „nesrovnalosti“ spočívající ve vadách výběrového řízení a uzavřené rámcové smlouvy a poskytnutí finančního plnění na základě této rámcové smlouvy ve smyslu čl. 3 odst. 1 pododstavce 2 nařízení č. 2889/95. Okamžikem, kdy dle soudu tedy započala běžet prekluzivní lhůta, je den 18. 12. 2008.

59. Soud nesouhlasí s názorem žalovaného, že v důsledku toho, že projekt byl realizován v rámci Regionálního operačního programu NUTS II Severozápad, pro nějž bylo schváleno čerpání strukturálních fondů v programovém období 2007-2013, jedná se o víceletý program, který s poukazem na čl. 83 nařízení č. 1083/2006 doposud nebyl definitivně ukončen. V daném případě se jednalo o projekt spočívající v uzavření smlouvy na dobu určitou s trváním maximálně do 31. 12. 2008. Předmětný projekt byl na základě provedeného výběrového řízení realizován a profinancován z prostředků, které následně měly být v zásadním rozsahu kryty z rozpočtu Evropské unie. Jednalo se o uzavřený projekt, který byl ukončen uplynutím času, na který byla rámcová smlouva uzavřena. Skutečnost, že z Ministerstva pro místní rozvoj byly na původního žalobce alokovány finanční prostředky k realizaci různých projektů pro období 2007-2013 nemá dle soudu žádný vliv na skutečnost, že projekt, ve kterém daňové orgány shledaly pochybení (nesrovnalost) byl ukončen v roce 2008.
60. Jak již soud konstatoval výše, správce daně zahájil dne 14. 5. 2015 u původního žalobce podle § 91 odst. 1 daňového řádu daňové řízení ve věci skutečností rozhodných pro vznik povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně. Daňové řízení tak bylo zahájeno po více než šesti letech po vzniku výše popsaných nesrovnalostí. Z obsahu předloženého správního spisu nevyplývá, že by před zahájením zmíněného daňového řízení byly činěny nějaké úkony, kterými by došlo k přerušení běhu lhůty ve smyslu čl. 3 nařízení č. 2988/95. Soud proto dospěl k závěru, že zmíněné daňové řízení bylo zahájeno po uplynutí prekluzivní lhůty 4 let, přičemž žalovaný pochybil při vydání napadeného rozhodnutí, jelikož nebylo možné v opožděně zahájeném daňovém řízení uložit původnímu žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně.
61. Soud dále shledal, že ze strany původního žalovaného nedošlo ani k dodržení prekluzivní lhůty pro vydání konečného rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci, jelikož žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 16. 3. 2021 a právní moci nabylo téhož dne. Rozhodným okamžikem z hlediska ukončení běhu prekluzivní lhůty je právní moc napadeného rozhodnutí, kdy teprve došlo k uložení sankce (odvodu) ve smyslu čl. 3 nařízení č. 2988/95 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85, bod 40). Vzhledem k tomu, že soud již výše určil počátek běhu prekluzivní lhůty v návaznosti na pochybení (nesrovnalosti) nastalé nejpozději v prosinci 2008, je zřejmé, že od té doby do právní moci napadeného rozhodnutí (16. 3. 2021) uplynulo více než 8 let, tedy došlo k marnému uplynutí prekluzivní lhůty pro rozhodnutí o odvodu ve smyslu čl. 3

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

nařízení č. 2988/95. Z obsahu správního spisu nevyplývají žádné poznatky o případném pozastavení daňového řízení ve smyslu čl. 6 odst. 1 nařízení č. 2988/95.

62. Lhůta pro vydání rozhodnutí dle čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95 představuje absolutní limit pro promlčení stíhání nesrovnalostí (srov. rozsudek Soudního dvora Evropské Unie ze dne 11. 6. 2015, Pfeifer & Langen II, C-52/14). Tuto lhůtu nepřerušují žádné úkony vnitrostátních orgánů s výjimkou případů, kdy bylo řízení o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci podle čl. 6 odst. 1 nařízení č. 2988/95 pozastaveno. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 3. 2022, č. j. 5 Afs 4/2021-66, publ. pod č. 4333/2022 Sb. NSS, připodobnil tuto lhůtu ke lhůtě pro stanovení daně v § 148 odst. 5 daňového řádu, na niž také nelze aplikovat instituty přerušení či stavění (s výjimkou zcela výjimečných případů stanovených výslovně v zákoně).
63. Soud konstatuje, že při posuzování prekluze nebylo možné použít § 44a rozpočtových pravidel a § 148 odst. 5 daňového řádu s ohledem na úpravu prekluze v čl. 3 nařízení č. 2988/95. Soud přitom před učiněním tohoto závěru zvažoval i otázku, zda český zákonodárce nevyužil prostor pro autonomní úpravu prekluzivní lhůty, který mu poskytoval čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95.
64. Pokud jde o prekluzivní lhůtu pro zahájení řízení, rozpočtová pravidla výslovně neobsahují úpravu prekluzivní lhůty pro zahájení řízení ve smyslu čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 ani prekluzivní lhůtu pro výkon rozhodnutí podle odst. 2 téhož ustanovení. Pokud SDEU v judikatuře (srov. například rozsudek ze dne 8. 9. 2016, ve věci C-584/15, *Glencore Céréales France*) 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. Vzhledem k tomu, že rozpočtová pravidla neobsahují komplexní úpravu prekluzivních lhůt tak, jak je upravuje nařízení č. 2988/95, přičemž úprava prekluzivní lhůty v rozpočtových pravidlech nenaplňuje ani v judikatuře SDEU akcentované pravidlo dvojnásobku prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o vrácení dotace, bylo nutné v posuzovaném případě vycházet z prekluzivních lhůt uvedených v citovaném nařízení. Jedinou prekluzivní lhůtou, kterou rozpočtová pravidla definují v § 44a, je desetiletá prekluzivní lhůta pro vydání rozhodnutí. Výslovnou úpravu prekluzivních lhůt pro zahájení řízení a výkon rozhodnutí o vrácení dotace však neobsahují, a proto ani nelze v souladu s judikaturou SDEU zejména vzhledem k absenci prekluzivní lhůty pro zahájení řízení vyhodnotit, zdali bylo splněno pravidlo maximálně jejího dvojnásobku pro vydání rozhodnutí o vrácení dotace.
65. Závěry soudu učiněné v předchozím odstavci jsou ve shodě s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85, body 37 a 38. Soud podotýká, že zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu se vztahuje k porušení rozpočtové kázně dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, nicméně úprava prekluzivních lhůt je v uvedeném přepisu shodná s úpravou v rozpočtových pravidlech, přičemž obdobná je i úprava porušení rozpočtové kázně, protože byly závěry Nejvyššího správního soudu ve zmíněném rozsudku aplikovatelné i v projednávané věci.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

66. Pro úplnost soud k argumentaci žalovaného uvádí, že jak bylo již uvedeno výše, prekluzivní lhůtu nelze prodlužovat žádnými úkony správního orgánu, ani se tato lhůta nestaví z důvodů jiných, než uvedených v čl. 3 nařízení č. 2889/95. Toto omezení se vztahuje i na lhůtu případně stanovenou vnitrostátní úpravou. Vzhledem ke skutečnosti, že rozhodným datem pro běh prekluzivní lhůty byl den 18. 12. 2008 uplynula by desetiletá lhůta k vyměření odvodu dle § 44a (odvod a penále lze vyměřit do 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně) dne 31. 12. 2018. Tedy i při využití vnitrostátní právní úpravy běhu prekluzivní lhůty by žalobou napadené rozhodnutí nabylo právní moci po jejím marném uplynutí.
67. K argumentaci žalovaného, že Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 27. 2. 2024, č. j. 4 Afs 81/2022-43, a ze dne 5. 3. 2024, č. j. 6 Afs 23/2023-81, zamítl kasační stížnost proti rozsudkům krajských soudů, přestože v těchto řízeních nebylo aplikováno nařízení č. 2988/95, soud shodně s žalobcem konstatuje, že se v těchto rozsudcích Nejvyšší správní soud vůbec nezabýval otázkou prekluze, a to ani dle české právní úpravy ani dle nařízení č. 2988/95. Pokud směřovala argumentace žalovaného k tomu, že se Nejvyšší správní soud explicitně nezabýval otázkou prekluze, ačkoli soudy tak činí z úřední povinnosti, soud konstatuje, že mu nepřísluší posuzovat, zda ve zmíněných dvou řízeních by při aplikaci nařízení č. 2988/95 bylo shledáno uplynutí prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o odvodu či pro jeho skončení. Soud dodává, že standardně soudy postupují tak, že otázku prekluze posuzují z úřední povinnosti, ovšem pokud soud neshledá prekluzi, a není zde žalobní námitka ohledně prekluze, není nutné, aby soud v takovém případě psal do rozsudku svůj závěr, že prekluzi neshledal.
68. Soud závěrem konstatuje, že povinnost podrobit se vyměření odvodu není časově bezbřehá, je vázána prekluzivními lhůtami, k nimž je povinen správní orgán přihlížet z úřední povinnosti (srov. již zmíněný nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1169/07). Prekluze možnosti zahájit řízení o uložení odvodu i prekluze možnosti uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně jsou vadami natolik závažnými, že brání věcnému přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí, neboť prekludovaným právům se ochrana neposkytuje. Zahájení daňového řízení o odvodu po uplynutí prekluzivní lhůty a pravomocné vyměření odvodu po uplynutí prekluzivní lhůty jsou vadami řízení před správním orgánem majícími vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé a tyto vady řízení jsou podřaditelné 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). Uvedené vady jsou tedy důvodem, pro který soud přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí. Soud pro úplnost uvádí, že ke zrušení napadeného rozhodnutí by plně postačovalo překročení, byť i jen jedné ze dvou výše popsanych prekluzivních lhůt.
69. Za popsané situace nemělo smysl, aby se soud zabýval jednotlivými žalobními námitkami zpochybňujícími porušení rozpočtové kázně shledané původním žalovaným. Pokud soud v předchozích částech tohoto rozsudku zmiňoval jednotlivá zjištěná pochybení, vycházel výhradně ze závěrů původního žalovaného a správce daně, aniž by soud sám posuzoval, zda jednotlivá kontrolní zjištění ohledně porušení rozpočtové kázně jsou věcně správná a zákonná.
70. Soud tedy shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro vady řízení 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.



71. Vzhledem k tomu, že žalobce měl ve věci plný úspěch, soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. uložil žalovanému zaplatit mu do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč. Náhrada se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč, z částky 6 200 Kč za dva úkony právní služby právního zástupce původního žalobce po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif (dále jen „advokátní tarif“), [převzetí a příprava zastoupení – písm. a); podání žaloby – písm. d)], z částky 600 Kč jako náhrady hotových

výdajů advokáta [dva režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu] a z částky 1 428 Kč představující 21% DPH, neboť zástupce původního žalobce byl plátcem DPH.

#### 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 nejbližze 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](http://www.nssoud.cz).

Ústí nad Labem 23. května 2024

Mgr. Václav Trajer v.r.  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.