

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Faisala Husseiniho a Ondřeje Mráky v právní věci žalobce: **Mikroregion Porta Bohemica**, Kamýk 65, zast. advokátem Mgr. Janem Sedláčkem, Slovákova 279/11, Brno, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 12. 2022, čj. 45320/22/5000-10612-706239, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 3. 2024, čj. 141 Af 3/2023-53,

t a k t o :

I. Soudnímu dvoru Evropské unie **se předkládají** předběžné otázky:

1) Umožňuje nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. 12. 1995, o ochraně finančních zájmů Evropských společenství,

a) vnitrostátní úpravu, která ve smyslu čl. 3 odst. 3 tohoto nařízení stanoví delší lhůtu pro rozhodnutí ve věci (zde desetiletou), než která vyplývá z čl. 3 odst. 1 pododstavce čtvrtého nařízení, aniž by současně výslovně stanovila také samostatnou lhůtu pro zahájení řízení, tak jak ji upravuje ve svém čl. 3 odst. 1 pododstavec první nařízení 2988/95?

b) členskému státu jako počátek lhůty pro vydání rozhodnutí určit – namísto okamžiku, kdy k nesrovnalosti došlo – první den následujícího kalendářního roku?

2) V případě, že bude odpověď na část a) první otázky kladná, umožňuje nařízení 2988/95 členskému státu, který využil oprávnění podle čl. 3 odst. 3 tohoto nařízení, zahájit řízení ve lhůtě delší, než jaká plyne z čl. 3 odst. 1 pododstavce prvního nařízení 2988/95? Nebo je třeba – v případě, že vnitrostátní úprava zvláštní lhůtu pro zahájení řízení nestanoví – postupovat podle čl. 3 odst. 1 pododstavce prvního nařízení 2988/95 a zahájit řízení ve lhůtě tam stanovené?

3) Je třeba v případě nesrovnalostí ve smyslu čl. 1 odst. 1 nařízení 2988/95, které vyvstaly při financování záměrů souvisejících s některou z politik Unie a v návaznosti na dotace poskytnuté částečně z unijních zdrojů a částečně ze zdrojů rozpočtu členského státu, postupovat jen podle nařízení 2988/95 (včetně lhůt a definic), tedy vztáhnout nařízení na nesrovnalost v celém jejím rozsahu? Nebo je třeba takto postupovat

jen ve vztahu k oddělitelné části dotace poskytnuté z unijních zdrojů,
a ve vztahu k oddělitelné části poskytnuté z rozpočtu členského státu
naopak postupovat podle vnitrostátního předpisu?

II. Řízení o kasační stížnosti se přerušuje.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Žalobce je dobrovolným svazkem obcí s vlastní právní osobností.¹

[2] Ministerstvo životního prostředí poskytlo žalobci rozhodnutím o poskytnutí dotace ze 4. 4. 2014 (dále *Rozhodnutí*) peněžní prostředky z Fondu soudržnosti v celkové maximální výši 5 341 683,05 Kč, tedy ve výši 85 % celkových způsobilých výdajů projektu s názvem „Protipovodňová opatření pro Mikroregion Porta Bohemica“ (dále *Projekt*); účelem poskytnutí podpory mělo být zpracování digitálního povodňového plánu a pořízení hlásného a varovného systému pro obce regionu Porta Bohemica. Dále byly podle smlouvy o poskytnutí podpory z 15. 4. 2014 (dále *Smlouva*), uzavřené mezi žalobcem a Státním fondem životního prostředí České republiky (dále *SFŽP*), žalobci poskytnuty peněžní prostředky ze SFŽP v celkové maximální výši 314 216,65 Kč, tedy ve výši 5 % celkových způsobilých výdajů Projektu. Celková výše dotace tedy činila 5 655 899,70 Kč. Vlastní zdroje žalobce činily částku ve výši 628 433,30 Kč. Dotační prostředky ve výši 312 795,38 Kč ze SFŽP a ve výši 5 317 521,58 Kč z Fondu soudržnosti (prostřednictvím Ministerstva životního prostředí) byly žalobci připsány na účet dne 8. 12. 2014. V obou případech, Rozhodnutí i Smlouvy, byly prostředky poskytnuty v rámci národního Operačního programu Životní prostředí; prostředky poskytované z tohoto programu pocházejí z větší části z Evropského fondu pro regionální rozvoj a Fondu soudržnosti, z prostředků státního rozpočtu se přispívá na některé projekty.

[3] Dne 26. 2. 2020 zahájil Finanční úřad pro Ústecký kraj (dále *správce daně*) u žalobce daňovou kontrolu. Jejím předmětem byla kontrola skutečností rozhodných pro vznik povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), u finančních prostředků poskytnutých na základě Rozhodnutí a Smlouvy. Daňová kontrola byla ukončena dne 6. 9. 2021 doručením oznámení o ukončení daňové kontroly ze 3. 9. 2021, jehož přílohou byla zpráva o daňové kontrole (dále *Zpráva o daňové kontrole*).

[4] Správce daně ve Zprávě o daňové kontrole konstatoval, že žalobce nevyřadil ze zadávacího řízení nabídky s termínem plnění odlišným od zadávací dokumentace a uzavřel smlouvu s dodavatelem neodpovídajícím zadávacím podmínkám. Žalobce tak nevyřadil nabídky dvou uchazečů, které obsahovaly návrhy smluv o dílo, jež nebyly v souladu se zadávacími podmínkami, a porušil tak § 76 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Žalobce podle správce daně porušil také § 82 odst. 7 písm. b) zákona o veřejných zakázkách, neboť umožnil podstatnou změnu smlouvy tím, že u uzavřené smlouvy o dílo se posunul termín o kalendářní měsíc a v případě dodatku č. 1 k této smlouvě o 4 měsíce. Podle správce daně také měl žalobce dle § 147a odst. 2 zákona

¹ Blíže § 49 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

pokračování

o veřejných zakázkách povinnost uveřejnit na profilu zadavatele smlouvu uzavřenou na veřejnou zakázku včetně všech jejích změn a dodatků, a to ve lhůtě do 15 dnů od jejího uzavření. Smlouva o dílo byla podepsána dne 17. 2. 2014 a byla zveřejněna na profilu zadavatele dne 28. 2. 2014; dodatek č. 1 ke Smlouvě o dílo z 19. 5. 2014 měl být uveřejněn do dne 3. 6. 2014 a dodatek č. 2 ke Smlouvě o dílo z 3. 11. 2014 měl být zveřejněn do dne 18. 11. 2014, ovšem oba dodatky byly zveřejněny až 3. 4. 2015, tedy po marném uplynutí zákonné lhůty.

[5] V důsledku těchto porušení rozpočtové kázně vydal správce daně 10. 9. 2021 dva platební výměry na odvod za porušení rozpočtové kázně: prvním uložil žalobci odvod do Národního fondu ve výši 1 259 646 Kč (dále *platební výměr 1*), druhým mu pak uložil odvod do státního rozpočtu ve výši 74 089 Kč (dále *platební výměr 2*).

[6] Dne 20. 10. 2021 podal žalobce proti platebním výměrům odvolání. Žalovaný pak dne 9. 12. 2022 jednak zamítl odvolání a potvrdil platební výměr 1, jednak změnil platební výměr 2 tak, že opravil nesprávnou formulaci. Po opravě tak byl vyměřen „*odvod do Státního fondu životního prostředí*“ namísto odvodu do státního rozpočtu. Rozhodnutí žalovaného bylo žalobci doručeno dne 19. 12. 2022.

[7] Proti rozhodnutí žalovaného poté podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem. Krajský soud žalobě vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil, protože podle jeho názoru marně uplynula prekluzivní lhůta pro stanovení vyměřených odvodů. Takto krajský soud věc vyhodnotil s ohledem na nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. 12. 1995, o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (dále *nařízení 2988/95*).

[8] Podle krajského soudu je potřeba zohlednit, že daná dotace byla poskytnuta *zejména* z rozpočtu Evropské unie. Nařízení 2988/95 je dle čl. 288 druhého pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) přímo aplikovatelným právním předpisem, který má obecnou působnost, je závazný a přímo použitelný ve všech členských státech, a musí mu tedy ustoupit taková ustanovení vnitrostátního právního předpisu, která jsou s ním v rozporu. Nesplnil-li hospodářský subjekt podmínky dotace poskytnuté (i jen částečně) z unijních zdrojů, jedná se o neoprávněný výdaj, tj. nesrovnalost ve smyslu nařízení 2988/95. Nařízení 2988/95 upravuje prekluzivní lhůtu pro zahájení řízení o vrácení poskytnuté dotace (dle čl. 3 odst. 1 pododstavce prvního nařízení 2988/95 čtyři roky od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti), prekluzivní lhůtu pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci (dle čl. 3 odst. 1 pododstavce čtvrtého nařízení 2988/95 dvojnásobek lhůty pro zahájení řízení) i pro výkon rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci (čl. 3 odst. 2 nařízení 2988/95). Okamžikem, od kterého se dle krajského soudu odvíjel počátek prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o vrácení dotace (4 roky) a vydání konečného rozhodnutí v dané věci (8 let), je v případě nevyřazení nabídek dvou uchazečů o veřejnou zakázku a uzavření Smlouvy o dílo s vybraným dodavatelem, jehož nabídka měla být vyřazena, nejpozději okamžik uzavření Smlouvy – 15. 4. 2014 (v té době bylo již pravomocné Rozhodnutí vydané dne 4. 4. 2014). Co se týče okamžiku počátku běhu prekluzivní lhůty ve vztahu k nezveřejnění Dodatků č. 1 a 2, ten nastal nejpozději dne 19. 11. 2014, neboť dodatek č. 1 měl být uveřejněn do dne 3. 6. 2014 a dodatek č. 2 do dne 18. 11. 2014. Krajský soud tak měl za to, že v případě žalobce nebyla dodržena ani čtyřletá lhůta pro zahájení řízení, jelikož daňová kontrola byla zahájena dne 26. 2. 2020, ani osmiletá lhůta pro vydání konečného rozhodnutí, jež bylo vydáno a nabylo právní moci až v roce

2022. Krajský soud odvodil počátek běhu prekluzivní lhůty od vzniku „nesrovnalosti“ ve smyslu čl. 1 nařízení 2988/95.

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (v řízení před Nejvyšším správním soudem *stěžovatel*) kasační stížnost. V ní namítal, že právní názor krajského soudu o prekluzi, zejména ve spojení s posouzením příslušné právní úpravy, je nesprávný. Tuto nesprávnost spatřoval ve dvou rovinách.

[10] Jednak se stěžovatel domnívá, že nařízení 2988/95 nemělo být použito na zjištěnou nesrovnalost jako na celek, jelikož bylo možné oddělit část finančních prostředků, které pochází z členského státu (zde se to týká odvodu ve výši 74 089 Kč za porušení rozpočtové kázně do SFŽP, jde tedy o odvod z částky 312 795,38 Kč jako dotačních prostředků ze SFŽP). Stěžovatel je přesvědčen, že ve vztahu k prostředkům, které byly poskytnuty z rozpočtu České republiky, nic nebrání výpočtu prekluzivní lhůty dle § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel (k tomu níže).

[11] Zadruhé je stěžovatel toho názoru, že při posouzení prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí o zahájení řízení („stíhání“) o vrácení dotace, resp. prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí o vrácení poskytnuté dotace, opomenul krajský soud vzít v potaz čl. 3 odst. 3 nařízení 2988/95, který umožňuje členským státům uplatňovat delší lhůtu, než která je uvedena v odstavci 1 nebo 2. V daném případě tuto delší lhůtu obsahuje již vzpomenutý § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel. Tuto úpravu považuje stěžovatel, na rozdíl od krajského soudu, za komplexní, byť neupravuje otázku lhůty pro zahájení řízení, ale „jen“ pro rozhodnutí o stanovení/vyměření odvodu. Na základě rozboru judikatury Soudního dvora EU stěžovatel navrhl NSS, aby řízení o kasační stížnosti přerušil a předložil předběžné otázky týkající se souladu vnitrostátní úpravy lhůty pro vydání rozhodnutí o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně s úpravou dle nařízení 2988/95.

[12] Žalobce se naopak domnívá, že krajský soud věc posoudil správně a že případ měl být posouzen dle nařízení jako celek, tedy ve vztahu k celému odvodu, ať již se týkal prostředků pocházejících z unijních zdrojů, či prostředků pocházejících ze státního rozpočtu. Krajský soud podle žalobce postupoval správně i v tom, že použil lhůty dle čl. 3 odst. 1 nařízení 2988/95 a nepřihlížel ke lhůtě podle § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel.

II. Použitelné právo EU a vnitrostátní právo

Právo EU

[13] Podle své preambule bylo nařízení 2988/95 přijato mj. s ohledem na to, že *má-li být boj proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Společenství účinný, musí být stanoven společný právní rámec pro všechny oblasti politik Společenství.*

[14] Podle čl. 1 odst. 1 nařízení 2988/95 *pro účely ochrany finančních zájmů Evropských společenství se přijímají obecná pravidla týkající se stejnorodých kontrol a správních opatření a sankcí postihujících nesrovnalosti s ohledem na právo Společenství.*

[15] Podle č. 1 odst. 2 nařízení 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.*

pokračování

[16] Podle čl. 2 odst. 1 nařízení 2988/95 *kontroly a správní opatření a sankce se zavedou, pokud jsou nezbytné k zajištění řádného uplatňování práva Společenství. Musí být účinné, přiměřené a odrazující, aby poskytovaly odpovídající ochranu finančních zájmů Společenství.*

[17] Podle čl. 2 odst. 3 nařízení 2988/95 *se v právu Společenství stanoví povaha a oblast působnosti správních opatření a sankcí nezbytných pro správné uplatňování dotyčných pravidel s ohledem na povahu a závažnost nesrovnalostí, poskytnutou nebo přijatou výhodu a míru zavinění.*

[18] Podle čl. 2 odst. 4 nařízení 2988/95 *s výhradou použitelného práva Společenství se postupy pro provádění kontrol, opatření a sankcí Společenství řídí právem členských států.*

[19] Podle čl. 3 odst. 1 pododstavce prvního nařízení 2988/95 *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. Přitom podle pododstavce druhého téhož ustanovení 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. Pododstavec třetí pak stanoví, že 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. Konečně pododstavec čtvrtý čl. 3 odst. 1 nařízení 2988/95 stanoví, že 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.*

[20] Podle čl. 3 odst. 2 nařízení 2988/95 *lhůta pro výkon rozhodnutí, na základě kterého byla uložena správní sankce, činí tři roky. Tato lhůta běží ode dne, kdy rozhodnutí nabude právní moci. Přerušování a pozastavení se řídí odpovídajícími pravidly vnitrostátního práva.*

[21] Článek 3 odst. 3 nařízení 2988/95 pak stanoví, že členské státy si ponechávají možnost uplatňovat delší lhůtu, než která je uvedena v odstavci 1 nebo odstavci 2.

Vnitrostátní právo

[22] Podle § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel² *správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále vykonávají finanční úřady podle daňového řádu [zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád]. Porušitel rozpočtové kázně má při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně postavení daňového subjektu. Finanční úřad poskytuje na vyžádání informace získané při správě odvodů správnímu orgánu, který rozhodl o poskytnutí prostředků ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, a orgánu oprávněnému ke kontrole těchto poskytnutých prostředků, jakož i ke kontrole použití prostředků státního rozpočtu nebo jiných peněžních prostředků státu, jde-li o informace týkající se správy odvodu za porušení rozpočtové kázně; to platí i pro příslušný orgán Evropské unie a správní orgán, který se podílí na správě těchto prostředků poskytnutých ze zahraničí. Penále, které vzniklo v důsledku porušení rozpočtové kázně před vyměřením, je splatné do 30 dnů ode dne doručení platebního výměru.*

² Věc byla posuzována dle znění rozpočtových pravidel účinného do 19. 2. 2015. V současnosti se stejná úprava nachází v § 44a odst. 11 rozpočtových pravidel.

Odvod a penále lze vyměřit do 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně.³

III. Rozbor předběžných otázek

[23] NSS před bližším rozбором předběžných otázek poznamenává, že za klíčový považuje vztah promlčecích lhůt dle čl. 3 nařízení 2988/95 k úpravě prekluzivní lhůty obsažené ve větě poslední § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel. Jde zejména o to, zda je s nařízením 2988/95 konformní vnitrostátní úprava lhůty dle § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel, a to především s ohledem na prostor, který nařízení dává členským státům k přijetí vlastní úpravy ve smyslu čl. 3 odst. 3 nařízení 2988/95. Toho se týkají první dvě předběžné otázky. V širším kontextu, zejména s ohledem na třetí předběžnou otázku (avšak nikoli jen na ni), se věci dle NSS dotýkají i další shora citovaná ustanovení nařízení 2988/95.

K prvním dvěma předběžným otázkám

[24] Článek 3 odst. 3 nařízení 2988/95 stanoví možnost členských států uplatňovat na národní úrovni delší lhůty, než které vyplývají z obecné úpravy tohoto nařízení. Jak vyplývá z judikatury SDEU, národní zákonodárci tohoto oprávnění využívají. O široké pravomoci členských států v této oblasti SDEU opakovaně hovořil; uplatňování zmíněných delších lhůt se přitom týká jak lhůt, které existovaly v okamžiku přijetí nařízení, tak nových pravidel přijatých po tomto datu. V tomto směru lze odkázat např. na rozsudky SDEU ze dne 2. 3. 2017, C-584/15, *Glencore Céréales France*, body 64-65, ze dne 22. 12. 2010, C-131/10, *Corman SA*, body 49 a 54, ze dne 17. 9. 2014, C-341/13, *Cruz & Companhia Lda*, body 55-56). Z judikatury SDEU dále vyplývá, že při nastavení prekluzivních lhůt v národní úpravě musí být zachovány principy právní jistoty a proporcionality – tj. z hlediska své délky nesmí lhůty překračovat, co je nezbytné pro stíhání nesrovnalostí (rozsudek *Glencore Céréales France*, body 72 a 74). Z hlediska délky běhu lhůty pak jako přiměřená byla uznána lhůta pro zahájení řízení v délce 5 let, resp. lhůta pro rozhodnutí ve věci o délce 10 let (rozsudek *Glencore Céréales France*, bod 74); naopak lhůty pro zahájení řízení o délce 20, resp. 30, let shledal SDEU nepřiměřenými (rozsudek *Cruz & Companhia Lda*, body 61 a 63; rozsudek ze dne 5. 5. 2011, C-201/10 a C-202/10, *Ze Fu Fleischhandel GmbH a Vion Trading GmbH*, body 43, 45 a 47). Aktuálně tyto závěry, tedy že za účelem dosažení cíle ochrany finančních zájmů Unie není uplatnění desetileté promlčecí lhůty (vyplývající z ustanovení vnitrostátního civilního práva) v rozporu se zásadou proporcionality, avšak třicetiletá lhůta překračuje meze toho, co je nezbytné pro správu postupující s řádnou péčí, SDEU potvrdil v rozsudku ze dne 8. 5. 2024, C-743-22, *Rakousko proti GM*, body 30 a 33. (Nabízelo

³ V nynějším případě NSS stojí před otázkou aplikace právě § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel. Prakticky totožný problém se však otevírá v právně obdobných případech, kdy správní orgány postupují nikoli podle rozpočtových pravidel, ale podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále *rozpočtová pravidla územních rozpočtů*). Ten v § 22 odst. 11, ve znění účinném do 19. 2. 2015, obsahoval analogickou úpravu, dle níž *odvod a penále podle odstavců 4 až 6 lze uložit do 10 let počítaných od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně* (v současnosti je tato materie upravena v § 22 odst. 13 citovaného zákona). Příkladem dalšího vnitrostátního předpisu, který obsahuje (resp. obsahoval) podobnou materii, je zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), dále jen *„zákon o SZIF“*; ten stanovil v § 11a odst. 6, ve znění účinném do 11. 2. 2008, že *vrácení dotace a penále lze uložit nejpozději do 10 let počítaných od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k nesplnění podmínek pro poskytnutí dotace*. V současnosti stanoví § 11a odst. 1 zákona o SZIF, že *v případě neoprávněné platby dotace kryté zcela nebo zčásti prostředky z rozpočtu Evropské unie postupuje Fond podle přímo použitelného předpisu Evropské unie a podle tohoto zákona. Řízení o vrácení dotace Fond zahájí nejpozději do 10 let ode dne jejího vyplacení*.

pokračování

by se sice, že SDEU v rozsudku *Rakousko proti GM* poskytl odpovědi na nyní předložené předběžné otázky, je však třeba vzít v potaz, že se v dané věci zabýval primárně jinými otázkami, a to uplatnitelností obecných občanskoprávních – promlčecích – lhůt a tím, zda lze případně úpravu promlčecí lhůty kratší než čtyři roky, tedy lhůty pro „zahájení stíhání“, považovat za „odvětvovou lhůtu“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 pododstavec první nařízení 2988/95.)

[25] Z výše uvedeného lze dovozovat, že úprava délky běhu prekluzivních lhůt v nařízení 2988/95 představuje subsidiární úpravu pro případ, že délka těchto lhůt, popř. některé z nich, není (proporcionálně) stanovena na národní úrovni. V tomto smyslu se vyslovil v bodě 84 svého stanoviska generální advokát Manuel Campos Sánchez-Bordona k věci C-584/15, *Glencore Céréales France*: „Podle čl. 3 odst. 3 téhož nařízení získává režim trvání promlčecích lhůt podle odstavců 1 a 2 tohoto článku doplňkový charakter vůči režimu, který členské státy zavedou ve svých právních řádech. Jak uvedli účastníci tohoto řízení, judikatura Soudního dvora přiznává členským státům širokou posuzovací pravomoc, pokud jde o stanovení delších promlčecích lhůt u nesrovnalostí poškozujících finanční zájmy Unie, přičemž tyto lhůty navíc mohou vycházet z obecných předpisů, které existovaly před nabytím účinnosti nařízení č. 2988/95, nebo jsou výsledkem pozdější nové zákonné úpravy.“

[26] NSS tak vychází z toho, že kdyby na národní úrovni nebyly prekluzivní lhůty vůbec upraveny, použije se pro zahájení řízení v zásadě prekluzivní lhůta o délce 4 let a pro rozhodnutí ve věci lhůta o délce 8 let (vypočtená jako dvojnásobek lhůty pro zahájení řízení dle čl. 3 odst. 3 čtvrtého pododstavce nařízení 2988/95). Pokud však národní zákonodárce využil oprávnění dané nařízením 2988/95 a stanovil delší lhůtu u jedné či u více dotčených prekluzivních lhůt, přichází v úvahu, že je třeba primárně aplikovat delší lhůty podle národní úpravy. V takovém případě by unijní právo nebránilo tomu, aby lhůta pro rozhodnutí ve věci byla na národní úrovni stanovena jinak než jako dvojnásobek na národní úrovni stanovené lhůty pro zahájení řízení. Pokud by to unijní právo naopak neumožňovalo, považoval by stěžovatel v nynější věci takový výklad za formalistický, stěží odůvodnitelný a zároveň porušující široké oprávnění členských států nastavit dané lhůty v národní legislativě dle své úvahy (s limity vymezenými výše), jak o tom v minulosti hovořil SDEU.

[27] Předkládající soud se domnívá, že pokud se SDEU o „dvojnásobku“ lhůty pro rozhodnutí ve věci ve vztahu ke lhůtě pro zahájení řízení vyjadřoval, činil tak v jiné souvislosti a bez jasného závěru. Například v rozsudku *Glencore Céréales France*, v němž byly v první řadě řešeny odlišné předběžné otázky, byla zmínka o „dvojnásobku“ lhůty pro zahájení řízení zmíněna proto, že francouzský vnitrostátní předpis neupravoval prekluzivní lhůtu pro rozhodnutí ve věci. Soud zde tak pouze testoval, zda je stále v mezích proporcionality taková lhůta pro rozhodnutí ve věci, která vznikne vynásobením delší národní lhůty pro zahájení řízení způsobem použitým v nařízení 2988/95 (a takto dopočtenou 10letou lhůtu pro rozhodnutí ve věci posoudil jako přiměřenou). Je tak sporné, zda je odůvodněné – a v souladu s textem i účelem unijní úpravy – nebrat v potaz delší lhůtu pro rozhodnutí ve věci výslovně stanovenou na národní úrovni v situaci, kdy se členský stát rozhodne současně neprodlužovat, resp. neupravovat lhůtu pro zahájení řízení (upravenou nařízením 2988/95).

[28] Jak plyne z části II tohoto usnesení, právní řád České republiky úpravu promlčecích (resp. prekluzivních) lhůt v této oblasti obsahuje v § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel v rozhodném znění (nyní v § 44a odst. 11), podle něhož „odvod a penále lze vyměřit do 10 let

od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně.“⁴ Vnitrostátní úprava sice nestanovuje jednotlivé specifické lhůty pro zahájení řízení a pro vydání rozhodnutí, ale stanovuje jednu absolutní lhůtu pro vydání rozhodnutí o vrácení poskytnutých finančních prostředků nebo jejich části. Je přitom zřejmé, že takové rozhodnutí nemůže být vydáno, aniž předtím bylo vedeno správní řízení o jeho vydání. Lze tedy uvažovat, že se jedná o zákonnou národní objektivní prekluzivní lhůtu, tj. v souladu s čl. 3 odst. 1 pododstavcem čtvrtým nařízení č. 2988/95 o absolutní lhůtu pro celé řízení od jeho zahájení až po vydání rozhodnutí.

[29] Krajský soud odmítl v daném případě uplatnit lhůtu dle rozpočtových pravidel s odůvodněním, že „rozpočtová pravidla neobsahují komplexní úpravu prekluzivních lhůt tak, jak je upravuje nařízení č. 2988/95, přičemž úprava prekluzivní lhůty v rozpočtových pravidlech nenaplnuje 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 odst. 9, 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“ (bod 64 rozsudku krajského soudu). Jeho úvahy se tak opíraly o nedostatečnou komplexnost (mezerovitost) vnitrostátní právní úpravy. V tomto směru krajský soud navázal na úvahy uvedené v rozsudku NSS ze dne 15. 2. 2024, čj. 4 Afs 52/2023 - 85. Zejména v bodě 38 tohoto rozsudku NSS zvažoval zmiňovanou nedostatečnou komplexnost příslušné právní úpravy dle rozpočtových pravidel územních rozpočtů; jelikož ta nestanoví výslovnou lhůtu pro zahájení řízení, nebylo dle NSS možné vyhodnotit akceptovatelnost desetileté prekluzivní lhůty.⁵ Tomu předcházela úvaha NSS vyjádřená v bodu 37 rozsudku 4 Afs 52/2023 - 85, dle které „pokud SD EU ve výše citované judikatuře 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

⁴ Jak je uvedeno v poznámce pod čarou 3, lze obdobnou úpravu pro vymezené případy nalézt také v rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

⁵ „Vzhledem k tomu, že rozpočtová pravidla územních rozpočtů v tomto ohledu neobsahují komplexní úpravu prekluzivních lhůt tak, jak je upravuje nařízení č. 2988/95, přičemž nenaplnuje ani v judikatuře SD EU akcentované pravidlo dvojnásobku prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o vrácení dotace, bylo nutné v posuzovaném případě vycházet z prekluzivních lhůt uvedených v citovaném nařízení. Jinými slovy, Nejvyšší správní soud nesouhlasí s žalovaným, že rozpočtová pravidla územních rozpočtů obsahují vlastní komplexní a úplnou úpravu prekluzivních lhůt týkajících se řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně odpovídající čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95. Jedinou prekluzivní lhůtou, kterou rozpočtová pravidla územních rozpočtů definují v § 22 odst. 12, je obecně 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 SD EU zejména vzhledem k absenci prekluzivní lhůty pro zahájení řízení vyhodnotit, zdali bylo splněno pravidlo maximálně jejího dvojnásobku pro vydání rozhodnutí o vrácení dotace. SD EU ostatně v rozsudku ve věci Cruz & Companhia obecnou dvacetiletou prekluzivní lhůtu pro vydání rozhodnutí označil za nepřiměřenou. Byť je prekluzivní lhůta pro vydání rozhodnutí stanovená v § 22 odst. 13 rozpočtových pravidel územních rozpočtů o polovinu kratší než lhůta uvedená v citovaném rozsudku SD EU, Nejvyšší správní soud za základ podobnosti obou případů považuje právě absenci lhůty pro zahájení řízení, tj. komplexní úpravu prekluzivních lhůt pro vrácení dotace. V posuzovaném případě tak při posouzení prekluze práva vydat rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně nelze vycházet z čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95, resp. § 22 odst. 13 rozpočtových pravidel územních rozpočtů, nýbrž ze lhůt definovaných v čl. 3 odst. 1 a 2 citovaného nařízení.“

pokračování

prekludováno právo vydat rozhodnutí o vrácení dotace, a to bez ohledu na jakékoli úkony příslušných orgánů, které by jinak tuto lhůtu přerušily. Jinak řečeno, SD EU s ohledem na princip právní jistoty trvá na maximální a nepřekročitelné hranici, od níž již nelze za nesrovnalost stíhat hospodářský subjekt, který se jí dopustil. Současně v tomto ohledu konkrétně odkazuje na dvojnásobek lhůty pro zahájení řízení o vrácení dotace“.

[30] NSS nyní uvádí, že rozsudek 4 Afs 52/2023 - 85 kladl důraz na shora zmiňované principy proporcionality a právní jistoty (body 35 a 37). Proto také hovořil o „*maximální a nepřekročitelné hranici, od níž již nelze za nesrovnalost stíhat hospodářský subjekt, který se jí dopustil*“. V tom navázal na rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2022, čj. 5 Afs 4/2021 - 66, č. 4333/2022 Sb. NSS, který nadto akcentoval úvahu, že lhůta uvedená v čl. 3 odst. 1 pododstavci čtvrtém nařízení 2988/95 představuje „*absolutní limit pro promlčení stíhání nesrovnalosti*“ (viz body 36 a 38 daného rozsudku, v němž NSS navázal na formulace obsažené v bodě 63 rozsudku SDEU ze dne 11. 6. 2015, C-52/14, *Pfeifer & Langen*).⁶

[31] Zároveň si však NSS v rozsudku 5 Afs 4/2021 - 66 byl vědom limitů svých úvah ohledně možností, které jsou předmětem první a druhé nyní předložené předběžné otázky, tedy zda je možné, aby členský stát využil možnost danou mu čl. 3 odst. 3 nařízení 2988/95 v té podobě, že upraví pouze lhůtu pro vydání rozhodnutí (dle čtvrtého pododstavce čl. 3 odst. 1 nařízení 2988/95), aniž by upravil lhůtu pro zahájení řízení („stíhání“) (ve smyslu prvního pododstavce čl. 3 odst. 1 citovaného nařízení). Podle bodu 44 však nepovažoval tehdy za nezbytně nutné položit SDEU předběžnou otázku s ohledem na to, že lhůta pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci byla prekludována i dle vnitrostátního práva (zákona o SZIF). Je však zřejmé, že již tou dobou NSS neměl jistotu o výkladu uniijního práva.⁷

[32] Jak již NSS naznačil, nabízí se v daných souvislostech několik úvah. První zní, zda je úprava lhůty dle § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel dostatečně komplexní, aby ji bylo možné použít namísto lhůt obsažených v čl. 3 odst. 1 pododstavci prvním a čtvrtém nařízení 2988/95, resp. zda je možné, aby členský stát upravil pouze „delší“ lhůtu pro rozhodnutí,

⁶ „Nejprve je třeba uvést, že ze znění i systematiky čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 vyplývá, že toto ustanovení ve čtvrtém pododstavci stanoví absolutní limit pro promlčení stíhání nesrovnalosti, přičemž toto promlčení nastane nejpozději ke dni, v němž uplynula lhůta rovnající se dvojnásobku promlčecí doby stanovené v prvním pododstavci téhož ustanovení, aniž příslušný orgán uložil sankci, s výjimkou případů, kdy bylo správní řízení podle čl. 6 odst. 1 tohoto nařízení pozastaveno.“

⁷ V podrobnostech bod 43 rozsudku NSS 5 Afs 4/2021-66, který představuje „předobraz“ pro otázky nyní předložené SDEU: „Z výše citované judikatury Soudního dvora EU je nesporné, že členské státy mohou využít svou pravomoc stanovit delší prekluzivní lhůtu podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95; tj. stanovit lhůtu pro zahájení řízení delší než 4 roky (srov. výše uvedený rozsudek ve věci *Glencore Céréales France*). V takovém případě činí lhůta pro vydání rozhodnutí ve smyslu čl. 3 odst. 1 pododstavce čtvrtého téhož nařízení dvojnásobek zvolené lhůty pro zahájení řízení. Je však otázkou, zda mohou členské státy využít svou pravomoc podle 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). Jinými slovy řečeno, z judikatury Soudního dvora EU již jednoznačně nevyplývá, zda mohou členské státy uplatňovat delší lhůtu pro vydání rozhodnutí (ve smyslu čtvrtého pododstavce) nezávisle na lhůtě pro zahájení řízení (dle prvního pododstavce), či zda mohou uplatňovat delší lhůtu pro vydání rozhodnutí s ohledem na formulaci čl. 3 odst. 1 pododstavce čtvrtého nařízení č. 2988/95 pouze prostřednictvím prodloužení lhůty pro zahájení řízení (v takovém případě pak činí lhůta pro vydání rozhodnutí dvojnásobek). Nejvyššímu správnímu soudu není ke dni rozhodování této věci známo, že by se Soudní dvůr EU touto otázkou výslovně zabýval. Stejně tak se Soudní dvůr EU dosud nezabýval tím, zda mohou členské státy počátek lhůty pro vydání rozhodnutí změnit z okamžiku, kdy k nesrovnalosti došlo, na první den následujícího kalendářního roku, jak učinil v § 11a odst. 6 zákona o SZIF český zákonodárce.“

a nikoli také „kratší“ lhůtu pro zahájení řízení. Druhá pak zní, zda se v případě, že členský stát ve vnitrostátním právu upraví jen zmíněnou „delší“ lhůtu pro rozhodnutí, má subsidiárně, resp. „komplementárně“, uplatnit také unijní lhůta pro zahájení řízení („stíhání“) dle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení 2988/95 (orgány členského státu by tak mohly rozhodnout v prekluzivní desetileté lhůtě, avšak zároveň by musely zahájit řízení, resp. „stíhání“, ve čtyřleté lhůtě). Požaduje tedy unijní právo, aby národní legislativa upravila komplexně všechny druhy lhůt, jak jsou obsaženy v čl. 3 odst. 1 a 2 nařízení 2988/95 – či připouští, aby upravila pouze některé, a ty by se doplňovaly se lhůtami obsaženými v čl. 3 odst. 1 a 2 nařízení 2988/95 právě v tom rozsahu, v jakém je „nepokryt“ národní zákonodárce? S tím pak souvisí otázka, zda v případě kombinace unijní lhůty pro zahájení stíhání a desetileté lhůty pro rozhodnutí je přípustné, aby lhůta pro rozhodnutí činila více než dvojnásobek lhůty pro zahájení stíhání (viz č. 3 odst. 1 pododstavec čtvrtý nařízení 2988/95), avšak stále se pohybovala v délce, kterou SDEU principálně považuje za přijatelnou (deset let). S tím se pojí také otázka, zda mohou členské státy počátek lhůty pro vydání rozhodnutí změnit z okamžiku, kdy k nesrovnalosti došlo, na první den následujícího kalendářního roku, jak učinil v § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel český zákonodárce.

[33] Tomu, že česká vnitrostátní úprava může vyhovovat požadavkům unijního práva, se zdá nasvědčovat několik skutečností. Tak například s ohledem na rozsudky SDEU uvedené v bodě [24] je „promlčecí“ lhůta dle § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel zřejmě stanovena přesněji než lhůty stanovené v obecných předpisech jiných členských států, u nichž SDEU soulad s čl. 3 odstavcem 3, resp. čl. 3 odst. 1 prvním pododstavcem nařízení 2988/95 nezpochybnil. V tomto směru tedy jde o to, že obecné občanskoprávní – promlčecí – lhůty jsou méně exaktní než prekluzivní lhůta dle § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel, dle kterého musí být řízení nejen zahájeno, ale také pravomocně skončeno. Nadto jde o *zvláštní úpravu* lhůty pro uplatnění práva správního orgánu na vrácení toho, co neoprávněně poskytovatel dotace vyplatil příjemci unijních fondů.

Ke třetí předběžné otázce

[34] NSS nyní předkládá SDEU také třetí shora specifikovanou předběžnou otázku. Ptá se, zda účinný boj „*proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Společenství, který si vyžaduje společný právní rámec pro všechny oblasti politik Společenství*“ (preambule nařízení; bod [13] výše), resp. „*obecná pravidla týkající se stejnorodých kontrol a správních opatření a sankcí postihujících nesrovnalosti s ohledem na právo Společenství*“, a to „*pro účely ochrany finančních zájmů Evropských společenství*“ (čl. 1 odst. 1 nařízení 2988/95; bod [15]), vyžadují, aby se v případě řízení o vrácení dotací (jako v nyní posuzovaném případě), které jsou financovány jak z unijních, tak z vnitrostátních zdrojů, a které sledují cíl některé z unijních politik, postupovalo jen podle přímo použitelného unijního předpisu, včetně příslušných lhůt, definic a pojmů (jako je zejména termín „nesrovnalost“) – nebo zda je možné v případě oddělitelných prostředků, které byly poskytnuty z unijních zdrojů, postupovat dle přímo použitelného unijního předpisu (zde nařízení 2988/95), a v případě oddělitelných prostředků, které byly poskytnuty z rozpočtu členského státu, dle vnitrostátního předpisu (zde dle rozpočtových pravidel, zejména s ohledem na § 44a odst. 9).

[35] Jak již NSS zmínil výše, krajský soud v rozsudku, který stěžovatel napadl kasační stížností, uvedl, že je třeba zohlednit, že dotace byla poskytnuta zejména ze zdrojů Evropské unie – proto je potřeba použít unijní úpravu, v daném případě tedy nařízení 2988/95. V tomto směru stěžovatel uznává, a vyplývá to také z části I tohoto usnesení, že dotace byla

pokračování

z významné části poskytnuta z unijních prostředků, a to z Fondu soudržnosti, nicméně ne v celé své výši – část poskytnutých finančních prostředků byla poskytnuta ze SFŽP (tedy nikoli z rozpočtu EU). Odvod za porušení rozpočtové kázně činil do Národního fondu (prostředky EU) částku ve výši 1 259 646 Kč a odvod do SFŽP částku ve výši 74 089 Kč. Odvod do Národního fondu tak představoval cca 95 % celkové výše odvodů, k nimž se stěžovatel s konečnou platností vyjádřil ve svém rozhodnutí, které žalobce posléze napadl žalobou u krajského soudu; odvod za porušení rozpočtové kázně do SFŽP pak představoval cca 5 % celkové výše odvodů. Celkově byly způsobilé výdaje poskytnuty z rozpočtu EU v části 85 %, zbylých 15 % tvořilo 5 % z prostředků SFŽP a 10 % z vlastních prostředků žalobce. Z celkové výše odvodů v částce 1 333 735 Kč je tak částka 74 089 Kč, která představuje 5 % odvodů a finanční prostředky členského státu, poměrně marginální.

[36] Krajský soud také považoval za problematickou „dvoukolejnost“ posuzování porušování rozpočtové kázně, pokud by se zčásti postupovalo dle nařízení 2988/95 a zčásti dle rozpočtových pravidel. Je však třeba vzít v potaz, že ve vztahu k odvodu uloženému do SFŽP se o unijní prostředky nejedná a je přinejmenším sporné, zda je ohledně něj namístě s přihlédnutím ke lhůtě pro uložení odvodu do SFŽP použít nařízení 2988/95. Cílem nařízení 2988/95 totiž je bojovat proti jednáním, která poškozují finanční zájmy Evropské unie.

[37] Stěžovatel v této souvislosti upozornil v kasační stížnosti na to, že se SDEU poměrně nedávno zabýval předběžnou otázkou, zda se lhůty stanovené v nařízení 2988/95 mají vztahovat i na řízení vedená jednotlivými státy při výběru daně z přidané hodnoty. Jedním z argumentů u této předběžné otázky byla mj. skutečnost, že část výběru DPH každého členského státu je následně převáděna do rozpočtu Evropské unie. Rozsudek SDEU ze dne 13. 6. 2023 ve věci C-615/21 *Napfény-Toll Kft.*, bod 31, pak v dané věci konstatoval: „*Je pravda, že nařízení č. 2988/95, na které bylo odkázáno na jednání před Soudním dvorem, stanoví určité požadavky na počítání a stavení promlčecích lhůt pro stíhání nesrovnalostí uvedených v tomto nařízení. Z článku 1 odst. 2 uvedeného nařízení však vyplývá, že se toto nařízení použije pouze v případě, že je dotčen rozpočet Unie snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů „vybíraných přímo ve prospěch Unie“. I když z bodu 8 odůvodnění směrnice 2006/112 a z čl. 2 odst. 1 písm. b) rozhodnutí 2007/436 vyplývá, že vlastní zdroje Unie zahrnují příjmy z použití jednotné sazby pro všechny členské státy na harmonizovaný vyměřovací základ DPH, takže podle judikatury Soudního dvora existuje přímá spojitost mezi výběrem příjmů z DPH v souladu s použitelným unijním právem a poskytnutím odpovídajících zdrojů z DPH unijnímu rozpočtu (rozsudek ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, bod 26), nic to nemění na tom, že DPH nelze považovat za daň vybíranou přímo ve prospěch Unie ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95.“*

[38] Stěžovatel má tedy za to, že nelze poškození rozpočtu Evropské unie popisované v nařízení 2988/95 zaměnit za poškození rozpočtu jednotlivých členských států. Proto se stěžovatel domnívá, že lhůty uvedené v nařízení 2988/95 nelze vztahovat na dotace poskytované ze státního rozpočtu České republiky, resp. odvody do státního rozpočtu. Je tak přesvědčen, že ve vztahu k prostředkům, které byly poskytnuty z rozpočtu České republiky, nic nebrání výpočtu prekuzivní lhůty dle § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel v rozhodném znění (v účinném znění odst. 11).

[39] Na druhou stranu lze vzít v potaz již v bodech [13] a [14] zmiňovaná ustanovení nařízení 2988/95, stejně jako ustanovení související (body [15] až [17]), která cílí na určité sjednocení postupů v rámci Evropské unie za účelem ochrany jejích zdrojů v příslušných

oblastech působnosti. Takto zaměřenou interpretaci podal v posuzované věci krajský soud v bodě 67 svého rozsudku v němž navázal na rozsudek NSS 4 Afs 52/2023 - 85. Podobná úvaha se podává také z bodu 25 rozsudku NSS 5 Afs 4/2021 - 66, kde NSS odkázal, z pohledu tehdejšího případu, na sdílenou pravomoc Unie a členských států v oblasti zemědělství [čl. 4 odst. 2 písm. d) SFEU], jakož i na společnou zemědělskou politiku (čl. 38 odst. 1 SFEU), a to ve vazbě na čl. 2 odst. 2 SFEU. V nynějším případě, kdy unijní prostředky byly poskytnuty z Fondu soudržnosti, lze uvažovat o podobných vazbách na sdílenou pravomoc v oblasti hospodářské, sociální a územní soudržnosti [čl. 4 odst. 2 písm. c) SFEU] ve spojení s čl. 174 SFEU⁸ či čl. 175 věty první SFEU,⁹ popř. na sdílenou pravomoc v oblasti životního prostředí [čl. 4 odst. 2 písm. e) SFEU] ve spojení s politikou Unie v oblasti životního prostředí (zejména čl. 191 SFEU, kdy čl. 192 odst. 4 SFEU hovoří o tom, že *aniž jsou dotčena určitá opatření Unie, členské státy financují a provádějí politiku v oblasti životního prostředí*).

[40] S ohledem na to tedy předkládá NSS třetí předběžnou otázku, jejímž cílem je vyjasnit, zda v případě projektů kofinancovaných z unijních zdrojů a zdrojů členského státu se má na celou takto poskytnutou částku uplatnit režim nařízení 2988/95 (včetně lhůt a pojmu „nesrovnalost“), nebo zda je třeba v části, která byla poskytnuta z unijních zdrojů, postupovat dle nařízení 2988/95, a v části pocházející z národních zdrojů dle příslušných vnitrostátních předpisů, a nakolik hraje roli, jaká unijní politika byla dotací sledována. Tato otázka souvisí také s tím, zda je v takovém případě rozdíl, jestli částka dotace byla poskytnuta jedním aktem, nebo to bylo více akty a lze určit, k jakému ze zdrojů se tento akt vztahuje. V tomto směru dokazuje NSS na popis skutkových okolností daného případu, jak byl podán v bodech [2] až [6] tohoto usnesení.

IV. Závěr

[41] Nejvyšší správní soud proto pokládá Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžné otázky:

1) Umožňuje nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. 12. 1995, o ochraně finančních zájmů Evropských společenství,

a) vnitrostátní úpravu, která ve smyslu čl. 3 odst. 3 tohoto nařízení stanoví delší lhůtu pro rozhodnutí ve věci (zde desetiletou), než která vyplývá z čl. 3 odst. 1 pododstavce čtvrtého nařízení, aniž by současně výslovně stanovila také samostatnou lhůtu pro zahájení řízení, tak jak ji upravuje ve svém čl. 3 odst. 1 pododstavec první nařízení 2988/95?

b) členskému státu jako počátek lhůty pro vydání rozhodnutí určit – namísto okamžiku, kdy k nesrovnalosti došlo – první den následujícího kalendářního roku?

2) V případě, že bude odpověď na část a) první otázky kladná, umožňuje nařízení 2988/95 členskému státu, který využil oprávnění podle čl. 3 odst. 3 tohoto nařízení, zahájit řízení

⁸ Unie za účelem podpory harmonického vývoje rozvíjí a prosazuje svou činnost vedoucí k posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti.

⁹ Členské státy provádějí své hospodářské politiky a koordinují je tak, aby dosahovaly cílů uvedených v článku 174. Tvorba a provádění politik a činností Unie a vytváření vnitřního trhu přihlíží k cílům uvedeným v článku 174 a přispívá k jejich dosažení. Unie dále podporuje dosahování těchto cílů prostřednictvím strukturálních fondů (orientační sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu, Evropský sociální fond, Evropský fond pro regionální rozvoj), Evropské investiční banky a jiných dostupných finančních nástrojů.

pokračování

ve lhůtě delší, než jaká plyne z čl. 3 odst. 1 pododstavce prvního nařízení 2988/95? Nebo je třeba – v případě, že vnitrostátní úprava zvláštní lhůtu pro zahájení řízení nestanoví – postupovat podle čl. 3 odst. 1 pododstavce prvního nařízení 2988/95 a zahájit řízení ve lhůtě tam stanovené?

3) Je třeba v případě nesrovnalostí ve smyslu čl. 1 odst. 1 nařízení 2988/95, které vyvstaly při financování záměrů souvisejících s některou z politik Unie a v návaznosti na dotace poskytnuté částečně z unijních zdrojů a částečně ze zdrojů rozpočtu členského státu, postupovat jen podle nařízení 2988/95 (včetně lhůt a definic), tedy vztáhnout nařízení na nesrovnalost v celém jejím rozsahu? Nebo je třeba takto postupovat jen ve vztahu k oddělitelné části dotace poskytnuté z unijních zdrojů, a ve vztahu k oddělitelné části poskytnuté z rozpočtu členského státu naopak postupovat podle vnitrostátního předpisu?

[42] Současně s položením předběžných otázek bylo třeba přerušit řízení [§ 48 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního]. Jakmile Soudní dvůr o předložené otázce rozhodne, bude Nejvyšší správní soud v řízení pokračovat.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. července 2024

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu