



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **G. D. s r. o., IČO X**
sídlem Z. 814/19, S., X P. 5
zastoupena advokátem Mgr. Karlem Hnilicou
sídlem Španělská 770/2, Vinohrady, 120 00 Praha 2

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2023, č. j. MF-36517/2016/1203-40,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 19. 12. 2023, č. j. MF-36517/2016/1203-40 a platební výměr Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Střední Morava ze dne 24. 3. 2016, č. j. OKN-PRK 66/2015, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Karla Hnilici, sídlem Španělská 770/2, 120 00 Praha 2.

Odůvodnění:

A) Vymezení věci

1. Regionální rada regionu soudržnosti Střední Morava (dále „poskytovatel“) na základě Smlouvy o poskytnutí dotace na individuální projekt z Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Střední Morava číslo ÚRR D-2014/0066/OKP ze dne 16. 4. 2014 (dále

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

„Smlouva“) poskytla žalobkyni dotaci ve výši 10 038 060,22 Kč z rozpočtu regionální rady na projekt „Vybudování zámeckého hotelu Ch. W. na zámku L. n. D.“, reg. č. X“.

2. Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Střední Morava (dále „správce daně“) po provedené veřejnosprávní kontrole zahájil daňové řízení, v němž vyměřil žalobkyni platebním výměrem ze dne 24. 3. 2016, č. j. OKN-PRK 66/2015 odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 10 038 061 Kč podle § 22 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále „malá rozpočtová pravidla“), a podle § 146 odst. 1 zákona č. 280/2000 Sb., daňový řád, tj. ve výši 100 % vyplacené dotace. Částka odvodu se podle platebního výměru skládala z výdaje Evropského fondu pro regionální rozvoj (ERDF) ve výši 10 038 060,22 Kč a z výdaje z rozpočtu poskytovatele ve výši 0,78 Kč, přičemž správce daně uvedl, že na úhradu stanoveného odvodu bude převedena částka 4 965 832 Kč zajištěná na základě zajišťovacího příkazu, takže žalobkyně je povinna odvést již jen zbývající částku 5 072 229 Kč.
3. Porušení rozpočtové kázně správce daně skutkově vymezil v platebním výměru tak, že žalobkyně:
 - a) *neoprávněně nárokovala k proplacení výdaje ve výši 9 742 921,66 Kč, které nebyly realizovány nebo byly fakturovány nad rámec rozpočtu, čímž porušila čl. 8 odst. 1 a čl. 12 odst. 1 Smlouvy, podle kterých je příjemce povinen zajistit, aby všechny údaje, které uvádí poskytovateli, byly vždy úplné a pravdivé;*
 - b) *neukončila fyzickou realizaci projektu v termínu, ke kterému se zavázala Smlouvou, tj. k 30. 6. 2015, čímž porušila čl. 4 odst. 3 a čl. 7 odst. 1 Smlouvy, kterými se zavázala realizovat projekt v souladu s předloženou žádostí, a to včetně předloženého rozpočtu a v souladu s ustanoveními Smlouvy;*
 - c) *porušila povinnost vrátit poskytnuté prostředky do 10 pracovních dnů po ukončení výpovědní lhůty, tj. do 14. 3. 2016, čímž porušila čl. 16 odst. 4 Smlouvy.*

Právně kvalifikoval správce daně porušení a) a b) jako neoprávněné použití peněžních prostředků ve smyslu § 22 odst. 2 věty první malých rozpočtových pravidel a porušení c) jako zadržení peněžních prostředků ve smyslu § 22 odst. 3 téhož zákona.

4. Proti platebnímu výměru podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 19. 1. 2021, avšak nadepsaný soud rozsudkem ze dne 21. 12. 2022, č. j. 60 Af 10/2021-59 (dále „kasační rozsudek“) rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Žalovaný se předně podle krajského soudu v rozporu § 22 odst. 5 malých rozpočtových pravidel a požadavky judikatury nezabýval přiměřeností uloženého odvodu (odst. 18). Dále žalovaný podle krajského soudu v rozporu s § 115 odst. 2 daňového řádu neseznámil žalobkyni s důkazním prostředkem v podobě odborného vyjádření Ing. D. ze dne 5. 8. 2016, č. 72/16 a se skutečnostmi, které z něj zjistil, v důsledku čehož nemohl krajský soud potvrdit, že ob stojí žalovaným zjištěný skutkový stav (odst. 25). Dalším důvodem zrušení rozhodnutí žalovaného byla absence záznamů z monitorovacích kontrol ve správním spisu, pro kterou nemohl krajský soud posoudit, zda se žalobkyni dostalo při těchto kontrolách ze strany poskytovatele dotace ujištění způsobila založit její legitimní očekávání oprávněnosti čerpání dotace (odst. 32). Uložil proto žalovanému tato pochybení napravit a rovněž zabývat se k námitce žalobkyně platností výpovědi Smlouvy (odst. 36).
5. Žalovaný následně v záhlaví označeným rozhodnutím ze dne 19. 12. 2023 odvolání žalobce znovu zamítl a platební výměr správce daně potvrdil. Současně stanovil, že povinnost ke dni

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

vydání tohoto rozhodnutí činí 0 Kč, neboť odvod byl již uhrazen. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný setrval na svém závěru, že mu v daňovém řízení nepřísluší posuzovat platnost výpovědi Smlouvy, a tudíž po zjištění, že žalobkyně nepodala návrh na sporné řízení o určení neplatnosti výpovědi, zkoumal, zda tato splnila svou povinnost dle čl. 16 odst. 4 Smlouvy vrátit celou poskytnutou dotaci na účet poskytovatele. Vzhledem k existenci této povinnosti pak podle žalovaného nebylo posuzování dalších porušení Smlouvy žalobkyní, které správce daně v odůvodnění platebního výměru rovněž uvedl, rozhodující. Těmito pochybeními se však podle svých slov zabýval v rámci vypořádání námitek a s ohledem na vázanost právním názorem soudu. Veškeré odvolací námitky žalobkyně shledal žalovaný nedůvodnými.

B) Shrnutí obsahu podání účastníků

Žaloba

6. Žalobkyně se domáhala zrušení žalobou napadeného rozhodnutí i platebního výměru správce daně. V žalobě uplatnila tyto žalobní body:
 - a) Žalobkyně obdržela kompletní dokumentaci protokolu o veřejnosprávní kontrole ze dne 16. 10. 2015 až 13. 1. 2016, čímž jí bylo znemožněno podat řádně námitky.
 - b) Výpověď Smlouvy je nicotná a nemůže požívat právní ochrany, neboť jejím jediným cílem bylo žalobkyni poškodit a neumožnit jí obranu jejích práv v daňovém řízení. Poskytovatel při podání výpovědi vycházel jen z expertizního vyjádření pracovníků Stavexis, s. r. o., aniž se zabýval závěry pověřených pracovníků poskytovatele při monitorovacích návštěvách ke kontrole oprávněnosti žádostí žalobkyně o platbu z listopadu 2014, února a května 2015, v nichž tito potvrdili, že fakturované práce a dodávky byly skutečně provedeny, takže lze žádost proplatit, přičemž jejich závěry byly schváleny i vedoucí odboru kontroly a plateb a ředitelem, načež byly vždy uvolněny finanční prostředky dotace i vázané prostředky žalobkyně samotné. Existuje tak důvodná pochybnost o správnosti zásadního důkazu správce daně, o který se žalovaný v napadeném rozhodnutí opřel. Nadto poskytovatel vypověděl Smlouvu hned 2 dny po zahájení daňové kontroly a správce daně zneužil výpověď na celou částku dotace, aniž vyčkal vyjádření žalobkyně. Poskytovatel si byl zjevně neplatnosti výpovědi vědom, neboť i po jejím doručení jednal s žalobkyní o prodloužení termínu realizace projektu a zabýval se i žádostí žalobkyně ze dne 14. 1. 2016 o zařazení do institutu nedokončených projektů. S ohledem na neplatnost výpovědi nemohlo dojít k vytýkanému zadržení peněžních prostředků.
 - c) Žalovaný se v rozporu s pokynem soudu odmítl zabývat platností výpovědi Smlouvy a setrval na svém závěru, že pokud nebyla platnost výpovědi zpochybněna ve sporném řízení, zabývat se jí nemusí, a věnoval se jen formálním náležitostem výpovědi.
 - d) Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť se žalovaný nezabýval otázkou přiměřenosti odvodu, a současně tak žalovaný nesplnil závazný pokyn soudu. Sdělení žalovaného, že vzhledem k výpovědi Smlouvy nelze o nižším než 100 % odvodu uvažovat, není dostatečné a není řádným posouzením přiměřenosti. Jestliže hodnocení způsobilosti výdajů podléhalo kontrole poskytovatele při každé žádosti o platbu, pak bylo

povinností žalovaného posoudit přiměřenost sankce za následně zjištěné částečně nezpůsobilé výdaje, což neučinil.

- e) Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné i pro nevyhodnocení rozporu mezi posouzením Stavexis, s. r. o. a potvrzeními poskytovatele, že dodávky a práce byly skutečně provedeny.
- f) Nebylo prokázáno tvrzené porušení čl. 8 odst. 1 a čl. 12 odst. 1 Smlouvy. Žalobkyně v tomto směru učinila vše, co ve smyslu těchto ustanovení Smlouvy mohla zajistit, neboť v rámci požadavků Smlouvy, zákona a metodických pokynů vybrala dodavatele stavby, jenž byl fakturačními podmínkami ve smlouvě o dílo zavázán k doložení fakturovaných částek a vymezení způsobilých a nezpůsobilých výdajů. Za případnou fakturaci nerealizovaných plnění či plnění nad rámec rozpočtu nemůže nést žalobkyně odpovědnost, neboť faktury vystavené dodavatelem v souladu se Smlouvou jen doručovala poskytovateli a celý proces kontroly plateb byl výlučně v gesci poskytovatele, jehož pracovníci určovali, které z požadovaných nároků splňují či nesplňují podmínky pro jejich proplacení. Všechny 3 žádosti žalobkyně o platbu pracovníci poskytovatele formálně i kontrolou na místě fakticky prověřili a odsouhlasili. Pokud by prováděli prověřování nedbale, dostali by se do rozporu s metodikou správce daně a mohli by se dopustit i zvláště závažného zločinu poškození zájmů EU, takže se žalobkyně spolehla na to, že poskytovatel podklady k žádostem o platby (faktury dodavatele) prověří a při zjištění nesrovnalost neproplatí. Poté, co při kontrole 14. 7. 2015 poskytovatel zjistil, že jeho pracovníci při prověřování žádostí o platby nepostupovali řádně a jsou disciplinárně i trestněprávně ohroženi, přestal komunikovat a zahájil ekonomickou likvidaci žalobkyně a zmaření projektu.
- g) Žalovaný neumožnil žalobkyni seznámit se s kompletním správním spisem, neboť při jednání dne 8. 11. 2023 žalobkyni k její žádosti o předložení zápisu z monitorovací návštěvy ze dne 2. 6. 2015 sdělil, že ji nemá k dispozici.
- h) Vytýkat žalobkyni neukončení fyzické realizace projektu v termínu dohodnutém ve Smlouvě je nepřijatelné a mimo rámec zásady přiměřenosti, neboť poskytovatel neposkytl žalobkyni součinnost ke zdárnému dokončení projektu. K prodlení došlo např. i proto, že Smlouva byla podepsána až více než rok a půl po podání žádosti (16. 6. 2014), přičemž finální termín dokončení byl stanoven již ve výzvě z října 2012. Žalobkyně podala v souladu s metodikou poskytovatele dne 29. 5. 2015 žádost o prodloužení do 31. 12. 2015, na niž ale poskytovatel nikdy neodpověděl, ač se žalobkyně odpovědi opakovaně domáhala. V expertizním posouzení ze dne 16. 10. 2015 přitom posuzovatel a poskytovatel potvrdili, že dokončení fyzické realizace projektu do 30. 12. 2015 je možné splnit. Nedodržení termínu realizace projektu tak musí jít na vrub poskytovatele.
- i) Žalovaný měl posoudit použití dotačních prostředků žalobkyní v souladu s účelem a cílem dotačního projektu. Veškeré finanční prostředky z dotace byly použity výhradně na opravu kulturní památky – zámku L. n. D.
- j) Došlo k překročení osmileté prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí vyplývající z nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. 12. 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (dále „nařízení č. 2988/95“). Tato lhůta začíná běžet okamžikem vzniku nesrovnalosti, což je den, kdy žalobkyně obdržela poslední platbu dotace, tj. 10.

6. 2015, takže uplynula 10. 6. 2023, napadené rozhodnutí však bylo vydáno až 19. 12. 2023.

Doplnění žaloby

7. V podání ze dne 19. 2. 2024 pojatém jako „Vyjádření jednatele žalobkyně, P. L., k žalobě“ žalobkyně znovu zdůraznila, že jednatel žalobkyně všechny své dotační projekty, včetně vybudování zámeckého hotelu Ch. W. na zámku L. n. D., realizoval pod podrobným dohledem pracovníků poskytovatele, že tyto spěly ke zdárnému dokončení, avšak půl roku před zakončením jejich fyzické realizace přestali pracovníci poskytovatele s ním a příjemci dotací komunikovat, záměrně všechny projekty zlikvidovali a jeho i příjemce dotací zločinným způsobem kriminalizovali, na čemž se pak podílela i Policie ČR a Krajské státní zastupitelství v Ostravě, pobočka v Olomouci, a to na přání vlivných osob ovládajících olomoucký region, ale i některá jiná úřední a justiční místa v ČR. Soud by měl podle žalobkyně obstarat materiály z elektronického úložiště dat v systému GINIS, obsahující veškeré doklady o zmíněných projektech, jejichž obstarání se žalobkyně opakovaně ve všech řízeních marně domáhala. Údajné následné objevení neprovedených prací bylo podle žalobkyně zinscenované, soudní znalec Ing. J. je nepotvrdil, naopak potvrdil větší množství vykonaných prací, takže pracovníci poskytovatele okradli nejen fondy EU, ale stejnou měrou i žalobkyni, která se podílela na úhradě provedených prací z 50 %, přičemž její deponované prostředky uvolňovali právě pracovníci poskytovatele. Žalobkyně neměla možnost nakládat s prostředky dotace, ani s vlastními. Tvzení pracovníků poskytovatele, že kontroly žádostí o platby prováděli jen zběžně nebo vůbec, je lživé a v rozporu s obsahem zápisů a fotodokumentace. Jednatel žalobkyně proto podal na tyto osoby trestní oznámení, jež však nebyla dodnes prošetřena.

Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný požadoval zamítnutí žaloby, přičemž odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Pokyn krajského soudu v kasačním rozsudku, aby se zabýval platností výpovědi, označil žalovaný za učiněný toliko obiter dictum (nad rámec zrušovacích důvodů), tudíž nešlo o závazný právní názor soudu. Žalovaný nesouhlasí se závěrem soudu, že byl správce daně povinen posuzovat platnost výpovědi Smlouvy, přičemž krajský soud svůj závěr podle žalovaného podpořil odkazem na nepřiléhavou judikaturu. V řízení podle daňového řádu nelze posuzovat platnost smlouvy o poskytnutí dotace, jejíž úprava je obsažena ve správním řádu, při nesouhlasu s vypovězením smlouvy o poskytnutí dotace je třeba uplatnit postup řešení sporů z veřejnoprávních smluv podle § 169 ve spojení s § 141 správního řádu. Žalobkyně tak měla svůj nesouhlas s výpovědí Smlouvy vyjádřit podáním návrhu na zahájení sporného řízení adresovaného správnímu orgánu příslušnému podle § 10b odst. 1 písm. a) malých rozpočtových pravidel. Sporné řízení je ovládáno dispoziční zásadou, lze je zahájit jen na návrh jedné ze stran veřejnoprávní smlouvy, což vylučuje platnost výpovědi takové smlouvy přezkoumat (bez návrhu) v daňovém řízení, které je navíc ovládáno zásadou vyšetřovací, na rozdíl od sporného řízení, které je ovládáno zásadou projednací. Správce daně by tak nejen nahradil žalobkyni neučiněný úkon, ale také by z žalobkyně sejmul břemeno tvrzení a důkazní. Žalobkyně navíc namítala spíše nicotnost výpovědi z důvodu, že s ní správce daně jednal i po jejím podání, což ale nemůže nicotnost výpovědi založit. Soud nadto v kasačním rozsudku uvedl, že se vlastně správní orgány platností výpovědi zabývaly tím, že se podrobně vypořádaly s jejím skutkovým důvodem (otázkou neoprávněné fakturace).

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

9. Dále žalovaný uvedl, že zvažování přiměřenosti odvodu nebylo v posuzované věci na místě, neboť pochybení žalobkyně v podobě porušení čl. 16 odst. 4 Smlouvy spočívající v zadržení finančních prostředků podle § 22 odst. 3 malých rozpočtových pravidel bylo konkrétně finančně vyčíslitelné. Žalobkyně se v čl. 16 odst. 4 Smlouvy zavázala vrátit po uplynutí výpovědní doby všechny prostředky, které z dotace obdržela, a tudíž byl odvod podle § 22 odst. 5 téhož zákona stanoven ve výši neoprávněně zadržených finančních prostředků.
10. Monitorovací návštěvy nemohly podle žalovaného vzbudit v žalobkyni jakékoli legitimní očekávání, jejich předmětem nebyla kontrola dodržení všech povinností vyplývajících ze Smlouvy, takže skutečnost, že při takové návštěvě nebylo žádné porušení podmínek poskytovatele zjištěno, neznamená, že k žádnému porušení dojít nemohlo. Porušení odhalila až veřejnosprávní kontrola za dne 14. 7. 2015. Legitimní očekávání příjemce dotace může podle judikatury založit jen konkrétní ujištění souladu určitého postupu příjemce s právními předpisy, nikoli skutečnost, že poskytovatel porušení povinností příjemcem neodhalil. Opomenutí poskytovatele upozornit příjemce na nesrovnalost nezabývá příjemce odpovědností.
11. Nedostatek v podobě absence záznamů z monitorovacích návštěv ve spise byl podle žalovaného dodatečně zhojen, přičemž žalobkyně byla 6. 10. 2023 seznámena s možností nahlížet do spisu, jíž dne 8. 11. 2023 využila. Žádosti žalobkyně o zařazení projektu do kategorie tzv. „nedokončených projektů“ nebylo podle žalovaného vyhověno, neboť tato nesplňovala náležitosti. Vzhledem k tomu, že žalovaný při novém projednání věci neprováděl dokazování, nebyl povinen postupovat podle § 115 odst. 2 daňového řádu. Také žalovaný vyloučil, že by opomenul hodnotit jednání poskytovatele dotace, neboť k něčemu takovému nebyl vůbec povinen. Ze znaleckých posudků Ing. Jankovského se žalovaný v napadeném rozhodnutí věnoval tomu, který se týkal předmětného projektu, další znalecké posudky se týkaly projektů jiných.
12. Závěrem žalovaný vyloučil, že by došlo k prekluzi práva vyměřit odvod. Čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 umožňuje členským státům stanovit delší lhůtu, než která je stanovena v odst. 1 a 2 tohoto ustanovení, přičemž nařízení nebrání ani tomu, aby byla lhůta pro rozhodnutí na národní úrovni stanovena jinak než jako dvojnásobek lhůty pro zahájení řízení. Prekluzivní lhůta pro vydání pravomocného rozhodnutí tak není osmiletá, nýbrž podle § 22 odst. 13 malých rozpočtových pravidel desetiletá, běžící od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně. V posuzovaném případě by ale podle žalovaného neuplynula ani osmiletá lhůta. Pokud by bylo porušení rozpočtové kázně nesrovnalostí ve smyslu evropského práva, pak by pro stanovení okamžiku vzniku nesrovnalosti bylo nutné vycházet ze dne porušení rozpočtové kázně, jímž je v případě zadržení peněžních prostředků ve smyslu § 22 odst. 3 malých rozpočtových pravidel den následující po dni, v němž marně uplynul termín stanovený pro vrácení poskytnutých prostředků. Jelikož byla žalobkyně povinna podle čl. 16 odst. 4 Smlouvy vrátit dotaci do 15. 3. 2016 po marném uplynutí výpovědní lhůty, nastal okamžik vzniku nesrovnalosti dne 16. 3. 2016. Prekluzivní lhůta by tak uplynula až 16. 3. 2024.

C) Posouzení věci krajským soudem

13. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

Prekluze

14. Předně se krajský soud zabýval namítanou prekluzí, k níž jsou správní soudy ostatně povinny přihlížet z úřední povinnosti. Teprve poté, co si soud učiní závěr ohledně plynutí prekluzivní lhůty, je namístě zabývat se dalšími věcnými a procesními námitkami. Dojde-li totiž soud k závěru, že prekluzivní lhůta uplynula, pozbývá smyslu věcné vypořádání ostatních námitek, jež na závěru o uplynutí prekluzivní lhůty nemohou ničeho změnit. V případě závěru, že žalovanému před vydáním napadeného rozhodnutí uplynula lhůta pro uložení odvodu, musí soud bez dalšího toto rozhodnutí zrušit. Účelem jakéhokoli procesu totiž nikdy není ochrana neexistujících či fiktivních práv, a proto nelze prekludovanému právu poskytovat ochranu.
15. Prekluzí práva správce daně uložit odvod za porušení rozpočtové kázně v případech, kdy byla přinejmenším část dotace poskytnuta z prostředků EU, se již NSS ve své judikatuře opakovaně zabýval (srov. rozsudky NSS ze dne 18. 3. 2022, č. j. 5 Afs 4/2021-66, č. 4333/2022 Sb. NSS, ze dne 16. 8. 2023, č. j. 7 Afs 1/2023-33, či ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85). Názory vyslovené v uvedených rozsudcích dopadají také na nyní projednávanou věc a zdejší soud nemá důvod se od nich odchýlit. Zejména však soud vyčkal rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie (dále „SDEU“) o předběžných otázkách položených NSS v řízení vedeném pod sp. zn. 10 Afs 82/2024 ve věci *M. P. B.* SDEU o těchto otázkách rozhodl v řízení vedeném pod sp. zn. C-539/24 rozsudkem ze dne 27. 11. 2025 (viz níže).
16. Pro aplikaci rozhodné právní úpravy je určující, že předmětná dotace byla poskytnuta z rozpočtu EU. V posuzované věci byla dotace poskytnuta prakticky výlučně z ERDF, tj. z prostředků Evropské unie, poskytovatel poskytl toliko částku 0,78 Kč k zaokrouhlení dotace z ERDF na celé Kč. S ohledem na uvedené bylo potřeba zohlednit evropskou úpravu vyplývající z přímo použitelného nařízení EU, jež má aplikační přednost před vnitrostátním právem. Jelikož ochranu finančních zájmů EU upravuje nařízení č. 2988/95, bylo nutno jej ve věci aplikovat (srov také odpověď na třetí předběžnou otázku ve věci *M. P. B.* níže).
17. Nařízení č. 2988/95 představuje horizontální předpis pro boj proti podvodům v členských státech, stanovuje pro účely ochrany unijních finančních zájmů obecná pravidla týkající se kontrol, správních opatření a sankcí postihujících nesrovnalosti s ohledem na právo Společenství (čl. 1 odst. 1). Nesrovnalostí ve smyslu tohoto nařízení se rozumí *jakékoli porušení právního předpisu Společenství (EU) vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch Společenství, nebo právě formou neoprávněného výdaje* (odst. 2 téhož článku). Nesplnil-li tedy hospodářský subjekt podmínky dotace poskytnuté (i jen částečně) z unijních zdrojů, jedná se o neoprávněný výdaj, a tudíž nesrovnalost ve smyslu nařízení č. 2988/95.
18. V projednávané věci je mezi účastníky sporné, zda se pro prekluzi práva vyměřit odvod uplatní osmiletá lhůta podle čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95 či desetiletá lhůta podle § 22 odst. 13 malých rozpočtových pravidel ve spojení s čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95, a v případě, že se aplikuje lhůta podle nařízení č. 2988/95, od jakého okamžiku tato lhůta začala běžet.

19. Podle § 22 odst. 13 malých rozpočtových pravidel odvod a penále podle odstavců 4 až 8 lze uložit do 10 let počítaných od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně.
20. Čl. 3 nařízení č. 2988/95 stanoví:
- 1. Promlčecí doba pro zahájení stíhání činí čtyři roky od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti uvedené v čl. 1 odst. 1. Odvětvové předpisy mohou stanovit i kratší lhůtu, která však nesmí být kratší než tři roky.*
- V případě pokračujících nebo opakovaných nesrovnalostí běží promlčecí doba ode dne, ke kterému nesrovnalost skončila. V případě víceletých programů běží promlčecí doba v každém případě až do definitivního ukončení programu.*
- Promlčecí doba pro stíhání se přerušuje každým úkonem příslušného orgánu oznámeným dané osobě, který se týká vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti. Promlčecí doba začíná znovu běžet od provedení každého úkonu způsobujícího přerušování.*
- Promlčení však nastane nejpozději ke dni, v němž uplynula lhůta rovnající se dvojnásobku promlčecí doby, aniž příslušný orgán uložil sankci, s výjimkou případů, kdy bylo řízení podle čl. 6 odst. 1 pozastaveno.*
- 2. Lhůta pro výkon rozhodnutí, na základě kterého byla uložena správní sankce, činí tři roky. Tato lhůta běží ode dne, kdy rozhodnutí nabude právní moci.*
- Přerušování a pozastavení se řídí odpovídajícími pravidly vnitrostátního práva.*
- 3. Členské státy si ponechávají možnost uplatňovat delší lhůtu, než která je uvedena v odstavci 1 nebo odstavci 2.*
21. K výše citovanému čl. 3 nařízení č. 2988/95 je třeba předně uvést, že tento používá odlišné pojmosloví než malá rozpočtová pravidla. „Promlčecí doba pro zahájení stíhání“ nebo pro „stíhání“ či „uložení sankce“ podle čl. 3 odst. 1 nařízení má povahu prekluzivní lhůty (srov. rozsudek NSS č. j. 5 Afs 4/2021-66, bod [28]). Podle judikatury SDEU tento článek dopadá nejen na řízení, jehož účelem je uložení sankce trestní povahy, ale i na řízení směřující k uložení správního opatření ve smyslu čl. 4 nařízení (k tomu srov. rozsudky SDEU ze dne 29. 1. 2009, *Josef Vosding Schlacht, Kühl- und Zerlegebetrieb a další*, C-278/07 až C-280/07, bod 22, nebo ze dne 7. 4. 2022, *IFAP*, C-447/20 a C-448/20, bod 70). Lhůty upravené v čl. 3 nařízení se tudíž uplatní i ve vztahu k oprávnění stanovit odvod za porušení rozpočtové kázně, který svou povahou není sankcí (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2020, č. j. 3 Afs 92/2018-32, bod [36]), nýbrž správním opatřením.
22. Přímo z čl. 3 odst. 1 prvního a čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95 vyplývá, že lhůta pro vydání rozhodnutí („uložení sankce“) skončí uplynutím 8 let od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti, ledaže se podle práva členského státu uplatní delší lhůta, jak to předpokládá čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95.
23. Citovaný článek nařízení č. 2988/95 v sobě obsahuje úpravu prekluzivních lhůt, pokud jde o zahájení řízení (odst. 1 první pododstavec), lhůtu pro vydání rozhodnutí (odst. 1 čtvrtý pododstavec), jakož i lhůtu pro výkon rozhodnutí (odst. 2 první pododstavec). Oba zmiňované odstavce obsahují také vlastní úpravu přerušování a stavení (slovy nařízení pozastavení) prekluzivních lhůt. Právní úprava prekluzivních lhůt pro zahájení řízení, jakož i pro vydání rozhodnutí je tedy upravena v daném nařízení komplexně.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

24. K vyjasnění přetrvávajících nejasností o vztahu vnitrostátní a unijní úpravy položil NSS ve věci *M. P. B. SDEU* následující předběžné otázky:

„1) Umožňuje nařízení [č. 2988/95]

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 č. 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 č. 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 č. 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 č. 2988/95 a zahájit řízení ve lhůtě tam stanovené?

3) Je třeba v případě nesrovnalostí ve smyslu čl. 1 odst. 1 nařízení č. 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 č. 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?“

25. SDEU pak v rozsudku zn. C-539/24 odpověděl na položené otázky následovně:

„1) Článek 3 odst. 1 čtvrtý pododstavec a odst. 3 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství musí být vykládán v tom smyslu, že členský stát, který nevyužil oprávnění stanovit delší promlčecí lhůtu pro zahájení stíhání, než je čtyřletá lhůta stanovená v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci uvedeného nařízení, nemůže pro vydání rozhodnutí, kterým se ukládá sankce, stanovit absolutní promlčecí lhůtu, která by byla delší než dvojnásobek této čtyřleté lhůty.

2) Článek 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát stanovil počátek běhu absolutní promlčecí lhůty pro vydání rozhodnutí, kterým se ukládá sankce za vzniklou nesrovnalost, na první den kalendářního roku následujícího po kalendářním roce, v němž k této nesrovnalosti došlo. Tato lhůta začíná podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce tohoto nařízení v každém případě běžet ode dne, kdy k nesrovnalosti došlo, nebo v případě opakované nebo pokračující nesrovnalosti ode dne, kdy tato nesrovnalost skončila.

3) Článek 3 nařízení č. 2988/95 musí být vykládán v tom smyslu, že promlčecí lhůty, které jsou v něm stanoveny, se vztahují na nesrovnalost, kterou je dotčeno financování projektu souvisejícího s některou politikou Evropské unie, i tehdy, když tato nesrovnalost poškozuje nebo může poškodit finanční zájmy Unie a zároveň finanční zájmy členského státu.“

26. Při aplikaci uvedených závěrů na posuzovaný případ je třeba uzavřít, že jelikož český zákonodárce nevyužil v malých rozpočtových pravidlech oprávnění stanovit delší promlčecí lhůtu pro zahájení stíhání, než je čtyřletá lhůta stanovená v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci nařízení č. 2988/95, nemohl pro vydání rozhodnutí o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně stanovit absolutní promlčecí lhůtu delší než dvojnásobek této čtyřleté

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

lhůty. V posuzovaném případě je proto při posouzení prekluze práva uložit odvod nutné vycházet ze lhůt uvedených v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95. To znamená, že § 22 odst. 13 malých rozpočtových pravidel, který stanovuje maximální lhůtu pro stanovení odvodu v délce 10 let, je rozporný s čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95, a tudíž nemůže být v posuzovaném případě aplikován.

27. Maximální lhůta pro (pravomocné) vyměření odvodu tak činila podle čtvrtého pododstavce čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 osm let. Tuto lhůtu přitom, s výjimkou případů, kdy bylo řízení pozastaveno dle čl. 6 odst. 1 tohoto nařízení, nepřerušují lhůtu pro vydání rozhodnutí žádné úkony. Lhůtu pro vydání rozhodnutí tak lze z hlediska vnitrostátního práva připodobnit např. ke lhůtě pro stanovení daně podle § 148 odst. 5 daňového řádu, jež představuje maximální možnou dobu, v níž lze daň stanovit. Po jejím uplynutí již nelze institut přerušeni či stavení na tyto lhůty aplikovat. Lhůta pro vydání rozhodnutí ve smyslu čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95 je tak absolutní časovou hranicí, ve které musí správní orgány rozhodnout. Členské státy mohou v souladu s čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 začít uplatňovat delší lhůty, než jaké jsou uvedeny v odst. 1 a 2 téhož článku, lhůtu upravenou v § 22 malých rozpočtových pravidel však nelze považovat za lhůtu stanovenou odlišně od uvedeného nařízení.
28. Současně z citovaného rozsudku SDEU ve věci *M. P. B.* vyplývá, že § 22 odst. 13 malých rozpočtových pravidel je v rozporu s čl. 3 odst. 1 i co do určení počátku běhu prekluzivní lhůty k vyměření odvodu, který spojuje až s prvním dnem následujícího roku po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně, neboť členské státy nemají právo volby ohledně určení okamžiku, od kterého začne prekluzivní lhůta plynout. V tomto směru jsou vázány nařízením č. 2988/95, podle něhož tato lhůta (tj. lhůta pro zahájení řízení a současně pro rozhodnutí o odvodu) počíná podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 běžet již od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti.
29. Z judikatury uvedené výše vyplývá, že okamžikem, kdy došlo k nesrovnalosti, je nutno rozumět okamžik porušení dotačních podmínek, resp. uzavření smlouvy o poskytnutí dotace, pokud k němu dojde později, nikoliv až den, kdy budou prostředky vyplaceny, jak mylně dovozuje žalobkyně. Současně platí, že pro závěr o nesrovnalosti ve smyslu nařízení č. 2988/95 postačí pouhá potencialita poškození unijního rozpočtu.
30. Existence nesrovnalosti podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 předpokládá splnění dvou podmínek, a sice jednání nebo opomenutí, které je porušením unijního práva, jakož i poškození rozpočtu EU. Promlčecí lhůta začíná proto běžet od okamžiku, kdy došlo jak k tomuto jednání nebo opomenutí, které je porušením unijního práva, tak k poškození rozpočtu, přičemž promlčecí lhůta začíná podle ustálené judikatury SDEU vždy běžet od data události, která vznikla jako poslední (srov. rozsudky ze dne 6. 10. 2015, *Firma E. K. F. und .*, C-59/14, odst. 24 až 26, ze dne 2. 3. 2017, *G. C. F.*, C-584/15, odst. 47, či ze dne 3. 10. 2019, *L. N.*, C-378/18, odst. 33). Poškození rozpočtu EU, které je definičním znakem nesrovnalosti uvedené v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95, SDEU nevztahuje k okamžiku vyplacení prostředků, nýbrž k okamžiku rozhodnutí o tom, že na ně má subjekt nárok. To potvrzuje také stanovisko generálního advokáta M. C. S.-B. ze dne 15. 5. 2019 ve věci *W.*, C-378/18, odst. 49, v němž se uvádí, že *[n]a rozdíl od nařízení č. 2988/95, jehož článek 3 stanoví dies a quo pro promlčení jako den vzniku nesrovnalosti (v projednávaném případě by to byl některý den v květnu 2000 a v květnu 2001), vymezuje čl. 49*

odst. 5, první pododstavec, nařízení č. 2419/2001 začátek běhu promlčecí lhůty k datu výplaty podpor.

31. Přeneseno do podmínek malých rozpočtových pravidel lze názor SDEU vyložit tak, že ke vzniku nesrovnalosti je zapotřebí jednání nebo opomenutí, v němž je spatřována nesrovnalost, jakož i poškození rozpočtu EU. Prekluzivní lhůta pak počíná plynout dnem, ke kterému došlo později. Malá rozpočtová pravidla výslovně stanoví, že na dotaci není právní nárok (srov. § 10a odst. 2). Okamžikem uzavření veřejnoprávní smlouvy se však tato skutečnost mění a vzniká nárok na vyplacení dotace, který je dokonce vymahatelný ve sporném řízení dle § 141 správního řádu. Okamžik uzavření veřejnoprávní smlouvy lze považovat za konečné přiznání výhody ve smyslu rozsudku SDEU ze dne 6. 10. 2015, *F. E. K. F. und -e*, C-59/14.
32. Pokud tedy dojde k jednání (či opomenutí), v němž je spatřována nesrovnalost, před podpisem veřejnoprávní smlouvy, je nutné za den, kdy došlo k nesrovnalosti, považovat den uzavření veřejnoprávní smlouvy. Pokud k němu dojde později, je jím den, kdy k závadnému jednání dojde. Výplata prostředků na posouzení věci nemá vliv. Tento závěr je podle krajského soudu logický. Poskytovateli dotace totiž nic nebrání, aby zkoumal, zda nedošlo k porušení rozpočtové kázně (nesrovnalosti) ještě před vyplacením dotace. Dokonce je dle § 22 odst. 5 věty osmé malých rozpočtových pravidel oprávněn při podezření na porušení rozpočtové kázně pozastavit jejich poskytnutí, a to až do výše předpokládaného odvodu. V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury SDEU musí správní orgány při vyšetřování nesrovnalostí postupovat s řádnou péčí (srov. rozsudek SDEU ze dne 5. 5. 2011, *Ze F. F. G. a V. T.*, C-201/10 a C-202/10, odst. 44 nebo ze současné doby rozsudek SDEU ze dne 8. 5. 2024, *F.*, C-734/22, odst. 31). Bylo by v rozporu s touto zásadou, pokud by soud dospěl k závěru, že lhůta pro zahájení řízení počne plynout až vyplacením dotace, i když nárok na ni již existuje a správnímu orgánu nic nebrání v tom, aby se případnou nesrovnalostí zabýval.
33. Lze tak uzavřít, že promlčecí lhůta pro stanovení odvodu ve smyslu čl. 3 odst. 1 první pododstavec nařízení 2988/95 počala plynout v nyní řešené věci již dnem, kdy došlo k vytýkaným porušením, neboť k nim došlo až po uzavření Smlouvy (viz níže).
34. V nyní posuzované věci spatřovali správce daně a žalovaný pochybení žalobce v porušení podmínek Smlouvy neoprávněným nárokováním proplacení výdajů, jež nebyly realizovány nebo byly fakturovány nad rámec rozpočtu (i), a v neukončení fyzické realizaci projektu v termínu, k němuž se žalobkyně Smlouvou zavázala (ii). Tato pochybení lze vzhledem k výše citované definici nesrovnalosti obsažené v čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 bezpochyby považovat za nesrovnalost ve smyslu citovaného ustanovení, neboť se žalobkyně podle žalovaného dopustila porušení dotačních podmínek. Tímto pochybením žalobkyně tak byl či mohl být poškozen rozpočet EU.
35. Krajský soud nepřehlédl, že orgány finanční správy označily za porušení rozpočtové kázně žalobkyní též (iii) porušení povinnosti dle čl. 16 odst. 4 Smlouvy vrátit poskytnuté prostředky do 10 pracovních dnů po ukončení výpovědní lhůty, tj. do 14. 3. 2016. K tomu však uvádí, že pojem „nesrovnalost“ ve smyslu nařízení č. 2988/95 a pojem „porušení rozpočtové kázně“ podle malých rozpočtových pravidel nelze ztotožňovat, neboť oba pojmy jsou vymezeny na sobě nezávisle. Nevrácení zadržovaných prostředků je sice bezesporu porušením rozpočtové kázně ve smyslu § 22 odst. 3 malých rozpočtových pravidel, avšak jeho základem je využití práva poskytovatele dotace vypovědět Smlouvu z důvodu dřívějších Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

porušení dotačních podmínek (Smlouvy), jimiž byla v posuzovaném případě porušení popsána pod body (i) a (ii). Jedná se tak o porušení „zprostředkované“ jinou (primární) nesrovnalostí. Krajský soud tudíž nesouhlasí s žalovaným, že by mohl být počátek běhu osmileté prekluzivní lhůty v posuzované věci odvozován až od marného uplynutí termínu stanoveného pro vrácení poskytnutých prostředků po uplynutí výpovědní lhůty, tj. že by bylo možné za den vzniku nesrovnalosti považovat den 16. 3. 2016, nýbrž má za to, že počátek běhu prekluzivní lhůty je třeba odvozovat jediné od vzniku primárních nesrovnalostí, tj. nesrovnalostí vymezených v bodech (i) a (ii). V opačném případě by v rozporu se smyslem stanovení maximálních lhůt pro vyměření odvodu byl počátek běhu prekluzivní lhůty závislý na jednostranném úkonu poskytovatele dotace, jehož by tento mohl využít až po značné době po vzniku nesrovnalostí, takže by ve výsledku mohlo dojít i ke značnému prodloužení této lhůty.

36. Smlouva byla mezi účastníky uzavřena dne 16. 4. 2014. K jednáním, v nichž byly shledány nesrovnalosti (i) a (ii) pak došlo až po uzavření Smlouvy, takže pro určení počátku běhu osmileté prekluzivní lhůty jsou určující dny, kdy k těmto nesrovnalostem došlo. Neoprávněného nárokování proplacení výdajů, jež nebyly realizovány nebo byly fakturovány nad rámec rozpočtu, se měla žalobkyně podle obsahu správního spisu dopustit žádostmi o platby ve dnech 12. 11. 2014, 19. 3. 2015 a 10. 6. 2015 (viz platební výměr). V případě pochybení (ii), tj. neukončení fyzické realizaci projektu v termínu, k němuž se žalobkyně Smlouvou zavázala, je pak třeba považovat za den vzniku nesrovnalosti právě ve Smlouvě sjednaný den ukončení fyzické realizace projektu, což byl den 30. 6. 2015. Z uvedeného vyplývá, že lhůty pro zahájení řízení a současně pro vydání rozhodnutí o odvodu, upravené v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 začaly v posuzované věci běžet 12. 11. 2014, 19. 3. 2015, 10. 6. 2015 a 30. 6. 2015.
37. Všechna uvedená pochybení byla předmětem veřejnosprávní kontroly zahájené dne 14. 7. 2015 a poté daňového řízení zahájeného 3. 12. 2015, takže byla zachována čtyřletá prekluzivní lhůta pro zahájení stíhání ve smyslu § 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95. Totéž však nelze říct o maximální osmileté lhůtě pro vydání rozhodnutí, která uplynula postupně ve dnech 2. 11. 2022, 19. 3. 2023, 10. 6. 2023 a 30. 6. 2023, tj. před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí, k němuž došlo až dne 19. 12. 2023. Rozhodnutí tak bylo vydáno až po uplynutí prekluzivní lhůty
38. Pro úplnost je třeba uvést, že z obsahu správního spisu a evidenčních pomůcek soudu soud zjistil, že žalobkyně spolu se svým jednatelem byla (a stále je) pro porušení (i), pro něž jí byl vyměřen odvod, trestně stíhaná pro zvlášť závažný zločin Poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 1, odst. 5 trestního zákoníku, přičemž rozsudkem Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 23. 5. 2024, sp. zn. 81 T 6/2019 také odsouzena, s tím, že rozsudek nenabyl právní moci, neboť proti němu bylo podáno odvolání, o němž dosud Vrchní soud v Olomouci nerozhodl. Krajský soud se proto zabýval tím, zda tato skutečnost mohla mít vliv na běh prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí ve smyslu čtvrtého pododstavce čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95.
39. Pro lepší srozumitelnost považuje soud za vhodné znovu citovat poslední uvedené ustanovení, které stanoví, že *[p]romlčení však nastane nejpozději ke dni, v němž uplynula lhůta rovnající se dvojnásobku promlčecí doby, aniž příslušný orgán uložil sankci, s výjimkou případů, kdy bylo řízení podle čl. 6 odst. 1 pozastaveno.*
40. Čl. 6 nařízení č. 2988/95 stanoví, že:
Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

1. Aniž jsou dotčena správní opatření a sankce Společenství přijaté na základě odvětvových předpisů existujících ke dni vstupu tohoto nařízení v platnost, může být uložení peněžní sankce, jako je správní pokuta, pozastaveno rozhodnutím příslušného orgánu, bylo-li proti dotyčné osobě zahájeno za stejné činy trestní řízení. Pozastavení správního řízení přerušuje běh promlčecí doby stanovené v článku 3.

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

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

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

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

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

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

v projednávaném případě neprovedla úkon, který by pozastavil promlčecí lhůtu (rozsudek Tribunálu ze dne 15. 4. 2011, *IPK International v. Komise*, T-297/05, odst. 160, Sb. 2011 II-01859).

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

Nerespektování závazného právního názoru soudu

48. Jakkoli zjištěná vada sama o sobě nutně vede ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, považuje krajský soud za nezbytné vyjádřit se také k dalšímu žalobkyní vytýkanému pochybení žalovaného, a to nerespektování závazného právního názoru krajského soudu. I toto je totiž nezákonnost, jež nutně vede bez dalšího ke zrušení napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002-25, č. 442/2005 Sb. NSS).
49. Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. je právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, v dalším řízení správní orgán vázán. Poté, co krajský soud rozhodnutí zruší, může se správní orgán bránit kasační stížností, považuje-li rozhodnutí soudu za nezákonné. Pokud však správní orgán kasační stížnost nepodá, nemůže se závazným právním názorem jakkoli polemizovat, a naopak se jím musí řídit (viz Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 78, str. 655 dostupný z právního informačního systému ASPI). Limity této závaznosti představují situace, kdy se skutkový stav v důsledku dalšího dokazování promění natolik, že se soudem vyslovený názor stane neaplikovatelným, popř. dojde k následné změně stavu právního, či ke kvalifikované změně judikatury (v podrobnostech viz tentýž komentář str. 656).
50. Žalovaný však v posuzované věci postupoval po vydání kasačního rozsudku v rozporu s výše uvedeným, a to ve vztahu k odůvodňování přiměřenosti odvodu, jakož i ve vztahu k posuzování planosti výpovědi Smlouvy, jak žalobkyně v žalobě důvodně namítla.
51. Krajský soud v odst. 18 kasačního rozsudku uvedl: „*Správní orgány se přiměřeností uloženého odvodu takřka nezabývaly. Pouze žalovaný na str. 11 napadeného rozhodnutí uvedl, že nerealizování projektu v termínu stanoveném smlouvou je výrazným porušením rozpočtové*

kázně. Podle názoru zdejšího soudu však bylo nasnadě zabývat se přiměřeností uloženého odvodu (byť i jen stručně) za situace, kdy dochází k uložení odvodu ve výši 100 % poskytnutých prostředků. Tato námitka je důvodná. V dalším řízení se bude žalovaný zabývat (s ohledem na případné změny skutkového stavu – k tomu viz níže) přiměřeností uloženého odvodu.“

52. Žalovaný však v novém, touto žalobou napadeném rozhodnutí, na str. 19 uvedl, že přiměřenost odvodu má smysl posuzovat pouze v případech, kdy je porušena povinnost nefinančního charakteru, jenž nemá fatální dopad na realizaci projektu. Dále dodal, že se tak děje především v situaci, kdy nelze finanční dopad na rozpočet projektu konkrétně vyčíslit, což ale nebyl posuzovaný případ, neboť povinnost vrátit celou poskytnutou dotaci vyplývala přímo z čl. 16 odst. 4 Smlouvy. Jestliže žalobkyně tuto povinnost podle žalovaného porušila a finanční prostředky zadržela, nelze po ní požadovat vrácení nižší částky než právě částky zadržené.
53. Jinými slovy, žalovaný v rozporu se závazným právním názorem soudu odmítl přiměřenost uloženého odvodu posuzovat, neboť vyslovil názor, že v daném případě takové posuzování nebylo na místě. V takovém případě měl ale žalovaný podle krajského soudu podat proti kasačnímu rozsudku v uvedené části kasační stížnost a namítat v ní, že je právní názor soudu chybný, neboť v poměrech posuzované věci, tj. s ohledem na povahu porušení rozpočtové kázně spočívající v zadržení finančních prostředků, není pro posuzování přiměřenosti prostor. To ale žalovaný neudělal. V daném případě přitom nešlo o výše zmíněný případ, kdy by nebyl žalovaný právním názorem soudu vázán, neboť nedošlo k žádné změně skutkového ani právního stavu a žalovaný v napadeném rozhodnutí neodkázal ani na žádnou kvalifikovanou změnu judikatury. V kasačním rozsudku vycházel krajský soud z téhož skutkového stavu, tj. ze zjištění, že jedním ze tří důvodů stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně žalobkyni bylo právě její porušení povinnosti vrátit poskytnuté prostředky ve stanoveném termínu, tj. do 14. 3. 2016 [viz odst. 2 bod c) kasačního rozsudku].
54. Ke zkoumání platnosti výpovědi krajský soud v odst. 36 kasačního rozsudku uvedl následující: *„Pokud je porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech spatřováno v nevrácení peněžních prostředků ve stanovené lhůtě po uplynutí výpovědní doby, je podle názoru soudu nutné se v rámci řízení o porušení rozpočtové kázně zabývat také platností podané výpovědi. Její platnost totiž má zásadní dopad na to, zda byl či nebyl příjemce dotace povinen vrátit poskytnuté prostředky, a zda je proto lze považovat za zadržené ve smyslu § 22 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech. Jelikož je tuto otázku možné řešit v uvedeném řízení, nelze jí řešit v rámci sporného řízení ve smyslu § 141 správního řádu jako sporu z veřejnoprávní smlouvy, protože řízení o porušení rozpočtové kázně je vůči němu ve vztahu speciality. Navíc si nelze představit, jak by účinně mohla žalobkyně platnost výpovědi zpochybnit ve sporném řízení. I kdyby v něm totiž byla úspěšná, takové rozhodnutí by bylo vydáno dlouho poté, co by bylo pravomocně rozhodnuto o její povinnosti vrátit poskytnuté prostředky z důvodů vypovězení smlouvy o poskytnutí dotace, přičemž toto rozhodnutí by musela žalobkyně respektovat. Případné rozhodnutí vydané ve sporném řízení by ani zpětně nemělo žádné účiny na platební výměr vydaný v řízení o porušení rozpočtové kázně. Také z tohoto důvodu je nutné otázku platnosti výpovědi zkoumat v rámci daňového řízení.“*
55. I v tomto případě tedy krajský soud zavázal žalovaného jednoznačným právním názorem, tj. uložil mu povinnost zkoumat platnost výpovědi v řízení o odvodu. Žalovaný ale ani v tomto případě závazný právní názor soudu nerespektoval a na str. 9 a násl. napadeného rozhodnutí se jal obsírně vysvětlit, proč mu tento úkol v daňovém řízení nepřísluší. Podle

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

krajského soudu však žalovanému nepřislušelo zejména vést polemiku s právním názorem soudu v novém rozhodnutí. I zde platí, že nesouhlas s právním názorem soudu mohl žalovaný efektivně uplatnit jedině v kasační stížnosti.

56. Ve vyjádření k žalobě vyjádřil žalovaný přesvědčen, že uvedený právní názor vyslovil soud jen obiter dictum, což dovozoval z odst. 29 kasačního rozsudku, jenž zněl takto: „*S ohledem na shora popsaný závěr není jisté, zda zjištěný skutkový stav ob stojí. Proto je předčasné, aby se krajský soud podrobně vyjadřoval ke zbylým námitkám žalobkyně. Krajský soud však považuje za vhodné vyjádřit se blíže k některým z nich, které by mohly mít vliv na další průběh řízení.*“ Podle krajského soudu však uvedená formulace nesvědčí o tom, že vše v kasačním rozsudku následně vyslovené lze považovat jen za poznámky soudu nad rámec nutného odůvodnění. Krajský soud pouze vyjádřil skutečnost, že dosud jím popsané vady byly samy o sobě důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí. Následně popsaná pochybení a s nimi spojené právní názory soudu a pokyny žalovanému k postupu v dalším řízení (kromě odst. 36 ještě také pochybení vytknuté v odst. 32 kasačního rozsudku) však požívají téže závaznosti jako právní názory uvedené v textu dříve.
57. Dalšími žalobními body se pak již soud pro nadbytečnost nezabýval.

D) Závěr a náklady řízení

58. Jelikož je marné uplynutí lhůty pro stanovení daně skutečností, kterou měl zohlednit již žalovaný, a neučinil-li tak, jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, jež mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Krajský soud proto napadené rozhodnutí zrušil, a to podle § 78 odst. 3 s. ř. s. včetně rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tj. platebního výměru správce daně. Právním závěrem soudu je žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán.
59. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky řízení soud rozhodl výrokem II. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalovaného s ohledem na úspěch žalobkyně ve věci zavázal k náhradě jí účelně vynaložených nákladů, jež spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a v nákladech na zastoupení žalobkyně advokátem. Ty sestávají z odměny advokáta za poskytnuté úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024 (neboť veškeré úkony právní služby učinil advokát do 31. 12. 2024, viz § 15 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025), v podobě přípravy a převzetí zastoupení a podání žaloby, přičemž za každý úkon náleží zástupci žalobkyně odměna podle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve výši 3 100 Kč, tj. celkem 6 200 Kč, a dále paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tj. celkem 600 Kč. Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem DPH, je podle § 57 odst. 2 s. ř. s. součástí nákladů i částka odpovídající této dani ve výši 21 % z částky 6 800 Kč, tj. ve výši 1 428 Kč. Celkové náklady žalobkyně tak činí 11 228 Kč (3 000 + 6 200 + 600 + 1 428). K zaplacení této částky stanovil soud žalovanému přiměřenou lhůtu 30 dnů od právní moci rozsudku a místo plnění určil soud podle § 149 o. s. ř.

Poučení:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí

Olomouc 18. prosince 2025

JUDr. Michal Jantoš v. r.
předseda senátu