



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Správa a údržba silnic Ústeckého kraje, příspěvková organizace**, se sídlem Ruská 260, Dubí, zast. Mgr. Vlastimilem Škodou, advokátem, se sídlem Masarykovo nám. 193/20, Děčín, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 12. 2021, č. j. MF-31044/2021/1203-5, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 3. 2024, č. j. 15 Af 4/2022-81,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 3. 2024, č. j. 15 Af 4/2022-81, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „správce daně“) vyměřil žalobkyni platebním výměrem č. 43/2013 ze dne 1. 11. 2013, č. j. RRSZ 12671/2013 (dále jen „platební výměr“), odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 343.406.625 Kč související se poskytnutím dotace na projekt s názvem „Rekonstrukce silnice II/263 Česká Kamenice – Rumburk – Jiříkov“ (dále jen „projekt“) v rámci Regionálního operačního programu NUTS II Severozápad pro období 2007-2013.

[2] Porušení rozpočtové kázně mělo spočívat v porušení čl. XI odst. 1 Smlouvy o poskytnutí dotace z rozpočtových prostředků Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „smlouva o poskytnutí dotace“ a „poskytovatel dotace“) č. CZ.1.09/3.1.00/07.00256 ze dne 17. 10. 2008, ve znění dodatků č. 1 až č. 5. Podle něj byla žalobkyně jako příjemce dotace při realizaci projektu povinna dodržet zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (ve znění účinném v době zadávacího řízení; dále jen „ZVZ“), avšak žalobkyně při zadávání dané nadlimitní veřejné zakázky porušila zásady transparentnosti a rovného zacházení jednáním popsáním ve zjištění č. 1 části 2.4 Zprávy o

auditu operace č. 91 ze dne 30. 4. 2012 (dále jen „zpráva o auditu“). Konkrétně tím, že požadovala prokázání základních kvalifikačních předpokladů stanovených v § 53 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách jiným než v § 53 odst. 2 téhož zákona uvedeným způsobem a dále tím, že vyloučila ze zadávacího řízení uchazeče BAL TOM s.r.o., neboť k prokázání technických kvalifikačních předpokladů nepředložil vlastní certifikát ISO 9001, ačkoliv stejný certifikát řízení jakosti uznala jiným uchazečům.

[3] Na základě žádosti poskytovatel dotace rozhodnutím ze dne 18. 12. 2013 žalobkyni prominul 75 % uloženého odvodu ve výši 257.554.968 Kč. Žalobkyně tudíž byla povinna uhradit zbylou část odvodu ve výši 85.851.657 Kč. O tom žalovaný k odvolání žalobkyně (naposledy) rozhodl v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) tak, že v platebním výměru č. 43/2013 změnil částku 343.406.625 Kč na částku 85.851.657 Kč.

II.

[4] Proti napadenému rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), který shora uvedeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Klíčovým pro tento postup krajského soudu bylo to, že dospěl k závěru o prekluzi práva uložit odvod za porušení rozpočtové kázně. S ohledem na uvedené se již dalšími žalobními námitkami nezabýval. Považoval to za nadbytečné.

[5] K otázce prekluze krajský soud vyslovil, že dotace byla poskytnuta zejména z prostředků Evropské unie, konkrétně z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Na věc tudíž dopadá nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (dále jen „nařízení č. 2988/95“), které je přímo aplikovatelným právním předpisem, jemuž musí ustanovení vnitrostátního právního předpisu, která jsou s ním v rozporu, ustoupit.

[6] Podle krajského soudu v dané věci použitá vnitrostátní právní úprava obsažená v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „zákon č. 250/2000 Sb.“), neobsahuje komplexní a ucelenou úpravu prekluzivních lhůt pro zahájení řízení a pro vydání rozhodnutí o vrácení dotace, a proto je třeba vycházet z unijní úpravy. Lhůty pro vydání takového rozhodnutí vyplývají podle krajského soudu z čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95. Lhůta pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci tedy běží (stejně jako lhůta pro zahájení takového řízení) od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti a dle čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95 jsou správní orgány povinny rozhodnout o povinnosti vrátit dotaci do osmi let od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti.

[7] Za okamžik vzniku nesrovnalosti ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 krajský soud v souzené věci považoval nejpozději uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. K tomu došlo dne 17. 10. 2008. Již tímto okamžikem mohlo dojít k porušení zásady transparentnosti a rovného zacházení při zadávání veřejné zakázky, které mohlo vést k poškození, případně ohrožení rozpočtu Evropské unie. Napadené rozhodnutí (ze dne 27. 12. 2021) nabylo právní moci dne 28. 12. 2021, tedy až po uplynutí osmileté lhůty pro vydání rozhodnutí, jelikož poslední den pro vydání pravomocného rozhodnutí připadl s ohledem na uzavření smlouvy o poskytnutí dotace na den 17. 10. 2016. Právo uložit žalobkyni odvod za porušení

pokračování

rozpočtové kázně tudíž zaniklo v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty vyplývající z nařízení č. 2988/95.

III.

[8] Proti napadenému rozsudku se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brání kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje zrušit napadený rozsudek a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku aplikovatelnosti nařízení č. 2988/95 a otázku běhu prekluzivních lhůt. Zastává názor, že s ohledem na skutečnost, že dotace v rámci politiky soudržnosti jsou v České republice předfinancovány z národních veřejných rozpočtů a teprve následně refundovány z prostředků Evropské unie, případná pochybení příjemce (zde žalobkyně) se v první řadě dotýkají státního rozpočtu, nikoli bezprostředně rozpočtu Evropské unie. Podle stěžovatele proto nelze automaticky aplikovat unijní úpravu týkající se ochrany jejích finančních zájmů a pojem „nesrovnalost“ bez dalšího ztotožňovat s porušením rozpočtové kázně podle vnitrostátního práva, konkrétně zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

[10] Podle stěžovatele krajský soud také nesprávně určil okamžik vzniku nesrovnalosti, když jej vztáhl k uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. Podle stěžovatele může k porušení rozpočtové kázně a k ohrožení rozpočtu Evropské unie dojít nejdříve v okamžiku, kdy jsou finanční prostředky skutečně příjemci proplaceny, tedy kdy dojde k neoprávněnému použití peněžních prostředků. V této souvislosti stěžovatel poukazuje na rozdíly mezi pojmy „nesrovnalost“ v unijním právu a „porušení rozpočtové kázně“ ve vnitrostátní právní úpravě a vytýká krajskému soudu, že tyto pojmy směšuje. Závěr krajského soudu, podle něž k nesrovnalosti došlo již v okamžiku uzavření smlouvy o poskytnutí dotace, tudíž považuje za nesprávný.

[11] Podle stěžovatele je také třeba zkoumat, kdy došlo k dokončení jednání, které se kvalifikuje jako nesrovnalost pokračující, resp. opakovaná, čímž se krajský soud vůbec nezabýval. Specificky v případech, kdy příjemce dotace porušil pravidla pro zadávání veřejné zakázky s cílem realizovat dotovanou akci přetrvává poškození unijního rozpočtu během celé doby provádění smlouvy. V takovém případě začíná prekluzivní lhůta běžet až dnem, kdy došlo k zániku nesrovnalosti, tj. dnem dovršení plnění smlouvy. Jelikož v nynější věci se jedná o projekt realizovaný v rámci Regionálního operačního programu NUTS II Severozápad, který nebyl doposud definitivně uzavřen, nemohlo podle stěžovatele dojít k uplynutí prekluzivní lhůty podle čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 2988/95.

[12] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěry krajského soudu týkajícími se délky prekluzivních lhůt. Má za to, že krajský soud zcela pominul vnitrostátní úpravu obsaženou v § 22 odst. 13 zákona č. 250/2000 Sb., který stanoví desetiletou prekluzivní lhůtu pro pravomocné uložení odvodu. Tato úprava představuje využití oprávnění členského státu vyplývající z čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 a je souladná také se zásadami proporcionality a právní jistoty. Podle stěžovatele je vnitrostátní úprava týkající se „stíhání“ (resp. vymáhání poskytnutých finančních prostředků, u kterých nebyly splněny sjednané podmínky dotace) porušení právních předpisů při implementaci projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie komplexní a plně odpovídá možnostem, které čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 ponechává

členským státům k vlastní vnitrostátní úpravě. Skutečnost, že všechny prekluzivní lhůty nejsou komplexně upraveny v jednom právním předpise, na této skutečnosti nic nemění, neboť podle stěžovatelova mínění mohou být tyto lhůty rozptýleny v různých právních normách a také vyplývat z obecných předpisů. S těmito skutečnostmi se krajský soud rovněž nevypořádal.

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje i na rozpornost judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně namítá, že jsou v rozporu závěry plynoucí z rozsudku ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85 a oproti tomu závěry vyslovené v rozsudcích ze dne 27. 2. 2024, č. j. 4 Afs 81/2022-43 a ze dne 5. 3. 2024, č. j. 6 Afs 23/2023. Ve dvou posledně uvedených rozsudcích totiž (na rozdíl od prvního rozsudku) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnosti směřující proti rozsudkům krajského soudu přesto, že v nich nebylo aplikováno nařízení č. 2988/95 a nebyl v nich ani učiněn závěr o prekluzi práva na vydání rozhodnutí o porušení rozpočtové kázně. Přitom v rozsudku č. j. 4 Afs 52/2023-85 Nejvyšší správní soud prekluzi posuzoval a vyslovil, že se touto otázkou musí zabývat z úřední povinnosti. Pro tyto rozpory stěžovatel navrhuje předložit věc podle § 17 s. ř. s. k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

IV.

[14] Žalobkyně ve svém vyjádření souhlasí s napadeným rozsudkem, který považuje za zákonný, naopak nesouhlasí s úvahami týkajícími se prekluze, které jsou součástí kasačních námitek.

V.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Jelikož v nynějším řízení byly mimo jiné spornými otázky týkající se běhu prekluzivních lhůt upravených v čl. 3 nařízení č. 2988/95, ohledně kterých byly v řízení vedeném u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 10 Afs 82/2024 položené předběžné otázky Soudnímu dvoru, řízení v souzené věci bylo přerušeno usnesením ze dne 12. 8. 2024, č. j. 4 Afs 45/2024-34. Soudní dvůr rozhodl rozsudkem ze dne 27. 11. 2025, C-539/24 (dále jen „rozsudek C-539/24“), a na položené předběžné otázky odpověděl takto:

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

pokračování

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.

[18] S ohledem na zodpovězení položených předběžných otázek mohl Nejvyšší správní soud v řízení pokračovat.

[19] Ze závěrů vyslovených Soudním dvorem v uvedeném rozsudku C-539/24 mimo jiné vyplývá, že při posouzení prekluze práva zahájit řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně, resp. o vydání rozhodnutí o tomto odvodu, je nutné vycházet ze lhůt uvedených v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95. Ve stejném smyslu se (souladně s posléze vyjádřeným názorem Soudního dvora) vyslovil i Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85, či ze dne 19. 6. 2024, č. j. 3 Afs 248/2023-135. V posledně uvedeném rozsudku (viz jeho odst. [31]) Nejvyšší správní soud ve vztahu k právní úpravě obsažené v zákoně č. 250/2000 Sb. vyslovil, že příslušná jeho ustanovení „*neobsahují komplexní úpravu prekluzivních lhůt, která by odpovídala čl. 3 odst. 3 nařízení 2988/95. Zejména neobsahují úpravu lhůty pro zahájení řízení o vrácení dotace, nenaplňují tedy v judikatuře SDEU akcentované pravidlo dvojnásobku prekluzivní lhůty pro zahájení řízení.*“

[20] Stěžovatel současně namítá i to, že v České republice jsou projekty předfinancovány z národních veřejných rozpočtů a teprve následně refundovány z prostředků Evropské unie, proto případná pochybení příjemce dotace (zde žalobkyně) se v první řadě dotýkají státního rozpočtu, nikoli bezprostředně rozpočtu Evropské unie. I v tomto směru tudíž rozporuje použití daného nařízení co do počátku a běhu prekluzivních lhůt.

[21] Soudní dvůr však v bodě 42 rozsudku C-539/24 vyslovil, že „*článek 3 nařízení č. 2988/95 se vztahuje na nesrovnalost, k níž došlo v rámci spolufinancovaného projektu, aniž je třeba uplatnit odlišná pravidla promlčení, pokud jsou touto nesrovnalostí dotčeny i finanční zájmy členských států*“. V bodě 44 na to navázal, že „*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 Unie, i tehdy, když tato nesrovnalost poškozuje nebo může poškodit finanční zájmy Unie a zároveň finanční zájmy členského státu.*“ Z uvedených závěrů tedy vyplývá „nedělitelnost“ nesrovnalosti podle původu finančních prostředků. To shodně dovedl nejen krajský soud v napadeném rozsudku, ale též již dříve i Nejvyšší správní soud například v rozsudcích č. j. 4 Afs 52/2023-85 (viz odst. [14]), či ze dne 27. 5. 2024, č. j. 3 Afs 113/2022-36 (viz odst. [35]).

[22] Lze shrnout, že stěžovatelova argumentace ohledně (omezených) možností použití nařízení č. 2988/95 na posuzovaný případ je nedůvodná. Naopak v souzené věci je třeba použít úpravu prekluzivních lhůt obsaženou v čl. 3 tohoto nařízení a naproti tomu právní úprava obsažená v tomto směru v zákoně č. 250/2000 Sb. se v tomto ohledu nepoužije.

[23] Spornou je dále otázka počátku a běhu prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí o vrácení dotace.

[24] Podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 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.*

V případě pokračujících nebo opakovaných nesrovnalostí běží promlčecí doba ode dne, ke kterému nesrovnalost skončila. V případě víceletých programů běží promlčecí doba v každém případě až do definitivního ukončení programu.

Promlčecí doba pro stíhání se přerušuje každým úkonem příslušného orgánu oznámeným dané osobě, který se týká vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti. Promlčecí doba začíná znovu běžet od provedení každého úkonu způsobujícího přerušování.

Promlčení však nastane nejpozději ke dni, v němž uplynula lhůta rovnající se dvojnásobku promlčecí doby, aniž příslušný orgán uložil sankci, s výjimkou případů, kdy bylo řízení podle čl. 6 odst. 1 pozastaveno.

[25] Je pro úplnost na tomto místě Nejvyšší správní soud uvádí, že byť čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 v něm upravené lhůty označuje jako „promlčecí“, z účelu citovaného nařízení je zjevné, že se jedná o lhůty prekluzivní, z čehož shodně vychází i dosavadní judikatura (viz např. opět rozsudky Nejvyššího správního soudu citované shora v odst. [17]).

[26] Soudní dvůr v opakovaně citovaném rozsudku C 539/24 také dovodil, 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.“ Jak již výše uvedeno, Česká republika v zákoně č. 250/2000 Sb. neupravila možnost delší než čtyřleté lhůty pro zahájení řízení (viz čl. 3 odst. 1, čtvrtý pododstavec nařízení č. 2988/95). V takovém případě se uplatní prekluzivní lhůty vyplývající z uvedeného nařízení a absolutní délka prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí tedy činí osm let. Zbývá pro úplnost dodat, že „stíháním“ ve smyslu tohoto ustanovení lze rozumět řízení, jehož účelem je uložení správního opatření nebo sankce (viz čl. 4 a 5 nařízení č. 2988/95), je jím tedy nepochybně rovněž daňové řízení vedoucí k uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně. To ostatně není v dané věci sporné.

[27] Z výše uvedeného lze pro účely nynější věci shrnout, že lhůta pro zahájení stíhání, která je zde čtyřletá, může být přerušena úkonem týkajícím se dané nesrovnalosti (čl. 3 odst. 1 třetí pododstavec nařízení č. 2988/95). Naopak lhůta pro vydání rozhodnutí je dvojnásobná, činí tedy osm let a nelze ji již žádným úkonem prodloužit (s výjimkou případů, kdy bylo řízení podle čl. 6 odst. 1 pozastaveno; o takový případ zde však nejde). K zachování této absolutní osmileté prekluzivní lhůty je přitom třeba, aby vydané rozhodnutí o odvodu v jejím průběhu nabylo také právní moci.

[28] Z čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95, stejně jako i z odpovědi Soudního dvora na druhou položenou předběžnou otázku ve věci C-539/24 (viz výše odst. [15]), dále plyne, že při posuzování otázky počátku běhu prekluzivní lhůty je třeba zohlednit povahu nesrovnalosti, neboť právě nesrovnalost (viz čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95) je skutečností, s níž je běh prekluzivní lhůty spojen a od níž se odvíjí. U jednorázových nesrovnalostí počíná

pokračování

prekluzivní lhůta k vydání rozhodnutí běžet od okamžiku, kdy k nesrovnalosti došlo. Naopak u pokračujících nebo opakovaných nesrovnalostí běží prekluzivní lhůta až ode dne, k němuž daná nesrovnalost skončila. K nabytí právní moci rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci tak musí dojít nejpozději do osmi let ode dne, kdy došlo k nesrovnalosti jednorázové, nebo kdy nesrovnalost pokračující nebo opakovaná skončila.

[29] Krajský soud přitom v napadeném rozsudku v obecnosti s odkazem na judikaturu Soudního dvora (blíže viz odst. 35. napadeného rozsudku) správně vyslovil (aniž je to mezi účastníky řízení sporné), že za okamžik vzniku nesrovnalosti je třeba považovat okamžik, kdy dojde ke kumulativnímu naplnění dvou podmínek: i) dojde k porušení unijních či vnitrostátních předpisů přispívajících k zajištění řádného řízení projektů financovaných z unijních finančních prostředků, a ii) dojde k potenciálnímu ohrožení či ke skutečnému poškození rozpočtu Evropské unie.

[30] Na to dále s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti posuzované věci navázal, že v daném případě je nesrovnalostí porušení dotačních podmínek (konkrétně porušení čl. XI odst. 1 smlouvy o poskytnutí dotace - blíže viz výše odst. [1]), kterým byl či mohl být poškozen rozpočet Evropské unie, tudíž okamžikem, kdy došlo k nesrovnalosti podle krajského soudu je již okamžik uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. K tomu došlo dne 17. 10. 2008. Nejpozději tímto dnem podle něj došlo (resp. mohlo dojít) k poškození rozpočtu Evropské unie.

[31] Z toho krajský soud dále usoudil, že i když nedošlo k prekluzi práva zahájit řízení o uložení povinnosti k odvodu za porušení rozpočtové kázně, nebylo možno tento odvod vyměřit, neboť marně uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí ve smyslu čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 2988/95. Napadené rozhodnutí totiž nabylo právní moci až dne 28. 12. 2021, přičemž maximální osmiletá lhůta pro vydání rozhodnutí (a nabytí jeho právní moci) s ohledem na okamžik uzavření smlouvy o poskytnutí dotace uplynula již 17. 10. 2016.

[32] Krajský soud současně doplnil, že i za předpokladu, že by k porušení rozpočtové kázně došlo až dne 14. 5. 2010, kdy byly finanční prostředky z dotace připsány na účet žalobkyně (z čehož v napadeném rozhodnutí vycházel stěžovatel), bylo by třeba o odvodu za porušení rozpočtové kázně pravomocně rozhodnout nejpozději dne 14. 5. 2018. Tedy i v takovém případě by došlo k uplynutí prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí.

[33] Stěžovatel tento závěr rozporuje, neboť má za to, že krajský soud zcela pominul, že za předpokladu, že je správný jeho závěr o tom, že na věc dopadá nařízení č. 2988/95, je třeba se zabývat také otázkou, kdy došlo k dokončení jednání, které se kvalifikuje jako nesrovnalost, jedná-li se o nesrovnalost pokračující, či opakovanou. Poukazuje přitom na závěry rozsudku Soudního dvora ze dne 21. 12. 2011, ve věci C-465/10, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration* (dále jen „rozsudek C-465/10“), podle nějž v případech, kdy příjemce dotace porušil pravidla pro zadávání veřejné zakázky s cílem realizovat dotovanou akci, přetrvává poškození unijního rozpočtu během celé doby provádění smlouvy protiprávně uzavřené mezi příjemcem dotace a dodavatelem plnění z veřejné zakázky. Podle stěžovatele se o takovou „*pokračující nesrovnalost*“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 2988/95 jedná i v souzené věci, tudíž prekluzivní lhůta pro vydání rozhodnutí o uložení odvodu počíná běžet až dnem, kdy došlo

k zániku nesrovnalosti, tj. dnem, kdy bylo dovršeno plnění ze smlouvy o protiprávně zadané zakázce.

[34] Jak již Nejvyšší správní soud vyložil výše, povaha nesrovnalosti (jednorázová, pokračující, opakovaná) je pro učení počátku běhu prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí zcela zásadní, jelikož v souladu s opakovaně zmiňovaným čl. 3 odst. 1 druhým pododstavcem nařízení č. 2988/95 běží prekluzivní lhůta v závislosti na povaze nesrovnalosti od jiného okamžiku. V případě jednorázových nesrovnalostí počíná od okamžiku, kdy k nesrovnalosti došlo, naopak u pokračujících nebo opakovaných nesrovnalostí běží ode dne, k němuž daná nesrovnalost skončila.

[35] Nejvyšší správní soud v tomto směru dává stěžovateli za pravdu, že se krajský soud v rámci úvah o určení počátku běhu prekluzivní lhůty k povaze dané nesrovnalosti, která spočívala v porušení dotačních podmínek v podobě porušení zákona o veřejných zakázkách, nevyjádřil. Pro uvedené nemohl postavit najisto okamžik, od něž počíná běh prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit vyplacené dotační prostředky (resp. jejich část). Jeho závěry o uplynutí prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí by tak mohly platit pouze v případě, jednalo-li by se zde o nesrovnalost jednorázovou. V takovém případě by byl jeho závěr o uplynutí prekluzivní lhůty správný.

[36] K tomu, že právě o takovou jednorázovou nesrovnalost se v souzené věci jednalo, však v napadeném rozsudku chybí jakákoliv úvaha. S ohledem na závěr o počátku běhu prekluzivní lhůty ke dni uzavření smlouvy o poskytnutí dotace zjevně krajský soud z takové úvahy vycházel, není však zřejmé, z čeho uvedené dovodil, a nelze tudíž ani posoudit, zda je tento jeho závěr správný. Nejvyšší správní soud sice nepřehlédl, že závěr o počátku běhu prekluzivní lhůty k vydání rozhodnutí ke dni uzavření smlouvy o poskytnutí dotace krajský soud opřel mimo jiné i o rozsudek č. j. 4 Afs 52/2023-85, nevysvětlil však, zda v daném rozsudku, jakož i v nynějším případě jde shodně o onu nesrovnalost jednorázovou a z jakého důvodu.

[37] Nelze přitom přehlížet závěry Soudního dvora vyslovené ve stěžovatelem zmiňovaném rozsudku C-465/10, v němž se zabýval porušením pravidel Směrnice Rady 92/50/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby (dále jen „směrnice č. 92/50“) a s tím souvisejícím narušením volného pohybu služeb dovodil, že *„narušení volného pohybu služeb způsobené porušením ustanovení směrnice 92/50 přetrvává během celé doby provádění smluv uzavřených v rozporu s touto směrnicí.“* Tato směrnice byla později zrušena a nahrazena Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, která byla účinná také v době rozhodné pro nyní projednávanou věc a jejím cílem bylo vedle dodržování zásady volného pohybu zboží a služeb zajistit také dodržování zásad z ní odvozených, jako jsou zásada rovného zacházení, zásada zákazu diskriminace a zásada transparentnosti. V českém právním řádu byly tyto zásady následně upraveny v § 6 zákona o veřejných zakázkách (viz též již citovaný rozsudek č. j. 3 Afs 248/2023-135). Právě porušení zásad transparentnosti a rovného zacházení se přitom měla v souzené věci žalobkyně dopustit.

pokračování

[38] Z rozsudku C-465/10 dále vyplývá, že pokud se jedná o porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, pak toto porušení (které představuje nesrovnalost) trvá po celou dobu následného provádění příslušné smlouvy uzavřené s vybraným dodavatelem. Takovou nesrovnalost by tudíž podle uvedeného rozsudku bylo třeba považovat za pokračující ve smyslu čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 2988/95. Lhůta pro vydání rozhodnutí o uložení odvodu by v takovém případě běžela až ode dne, kdy nesrovnalost skončila. Podle rozsudku C-465/10 by tímto dnem byl den, kdy bylo „dovršeno plnění“ z dodavatelské smlouvy.

[39] Jak již uvedeno, krajský soud se takovému posouzení nesrovnalosti nevěnoval a z tohoto úhlu pohledu se k počátku běhu prekluzivní lhůty vůbec nevyjádřil. Současně ani nevysvětlil, proč popřípadě na souzenou věc závěry rozsudku C-465/10 nedopadají. V takovém případě, kdy důvody ohledně pro věc podstatných skutečností týkajících se povahy dané nesrovnalosti v napadeném rozsudku chybějí, je předčasné se zabývat tím, zda krajský soud dospěl ke správnému závěru ohledně počátku běhu prekluzivní lhůty k vydání rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně a zda také správně dovodil její uplynutí před tím, než napadené rozhodnutí nabylo právní moci.

[40] Nejvyšší správní soud tudíž shrnuje, že závěry krajského soudu o uplynutí osmileté prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí jsou předčasné, neboť v napadeném rozsudku chybí důvody, pro které krajský soud zřejmě implicitně považoval danou nesrovnalost za jednorázovou, a pro které proto určil počátek běhu této prekluzivní lhůty právě na den uzavření smlouvy o poskytnutí dotace, a nikoliv na okamžik, k němuž daná nesrovnalost skončila ve smyslu čl. 3 odst. 1 pododstavce druhého nařízení č. 2988/95 s ohledem na závěry plynoucí z rozsudku C-465/10. Krajský soud tak zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností spočívající v nedostatku důvodů, neboť neposoudil všechny skutečnosti, jež jsou podstatné pro určení okamžiku, od něž se odvíjí běh prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí o uložení povinnosti vrátit vyplacenou dotaci (resp. její neprominutou část). Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je naplněn.

[41] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal potřebu předložit věc rozšířenému senátu s ohledem na stěžovatelem tvrzený judikaturní rozpor (který dovozuje z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2024 č. j. 4 Afs 81/2022-43, a ze dne 5. 3. 2024, č. j. 6 Afs 23/2023-84, v nichž neaplikoval nařízení č. 2988/95 a nedospěl k závěru o prekluzi práva uložit odvod, oproti rozsudku č. j. 4 Afs 52/2023-85, v němž se této otázce věnoval). Jelikož ke stejné otázce (o tomtéž judikaturním rozporu) ve věci téhož žalovaného se již Nejvyšší správní soud vyjádřil v opakovaně citovaném rozsudku č. j. 3 Afs 248/2023-135, postačí nyní odkázat na podrobné odůvodnění obsažené v jeho odst. [42] a [43], z nichž vyplývá i pro účely nynější věci relevantní závěr, že tvrzený rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. (ohledně aplikovatelnosti nařízení č. 2988/95), jež by bylo nutné odstranit předložením věci rozšířenému senátu, zde není dán.

VI.

[42] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 části věty první před středníkem s. ř. s. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[43] Krajský soud tedy v dalším řízení nejprve posoudí otázku, o jakou nesrovnalost ve smyslu čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 2988/95 se v posuzované věci jedná, a nebude-li možno tuto skutečnost posoudit na základě obsahu správního spisu, zváží doplnění dokazování v tomto směru. Teprve poté se bude opětovně zabývat určením okamžiku, od něž v souzené věci běží prekluzivní lhůta k vydání rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně a zda tato lhůta marně uplynula. Bude-li odpověď na tuto otázku záporná, posoudí také všechny dosud neposouzené, avšak řádně a včas uplatněné žalobní body a o věci nově rozhodne.

[44] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 21. května 2026

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu