



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **Ústecký kraj**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zastoupený JUDr. Evou Machovou, advokátkou se sídlem Na Sadech 2033/21, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 5. 2020, č. j. MF-33041/2016/1203-4, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 12. 2022, č. j. 15 Af 13/2020-121,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 12. 2022, č. j. 15 Af 13/2020-121, a rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 5. 2020, č. j. MF-33041/2016/1203-4, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 50 553 Kč k rukám jeho zástupkyně JUDr. Evy Machové, advokátky, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobci bylo v rámci Regionálního operačního programu NUTS II Severozápad pro období 2007-2013 na základě Smlouvy č. CZ.1.09/3. 1. 00/22.00588 o poskytnutí dotace z rozpočtových prostředků Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad ze dne 30. 6. 2010, ve znění dodatku č. 1 ze dne 13. 6. 2011 a dodatku č. 2 ze dne 13. 4. 2015 (dále jen „smlouva o poskytnutí dotace“) přislíbeno Regionální radou regionu soudržnosti

Severozápad (dále jen „poskytovatel dotace“) poskytnutí *ex-post* dotace maximálně ve výši 273 037 429 Kč na úhradu 92,50 % způsobilých výdajů projektu reg. č. CZ.1.09/3. 1. 00/22.00588 s názvem „Ústecký kraj, Louny, Rekonstrukce úseku I/7- Louny - Ročov - hranice kraje, silnice II/229“ (dále jen „dotační projekt“).

[2] V návaznosti na audit dotačního projektu Auditním orgánem Ministerstva financí byl žalobci platebním výměrem Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „správce daně“) č. 4/2016 ze dne 14. 4. 2016, č. j. RRSZ 4593/2016 (dále jen „platební výměr č. 4/2016“), podle § 22 odst. 2 písm. b) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění rozhodném pro nyní posuzovanou věc (dále jen „rozpočtová pravidla územních rozpočtů“), vyměřen odvod ve výši 64 277 569 Kč za porušení rozpočtové kázně. Toto porušení spočívalo v nedodržení zásady transparentnosti při provádění zúžení počtu uchazečů užitím náhodného výběru losem u nadlimitní veřejné zakázky na stavební práce ev. č. 60040766 vyhlášené v užším řízení s názvem shodným s názvem celého dotačního projektu. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítl a platební výměr potvrdil.

[3] Krajský soud v Ústí nad Labem („krajský soud“) v záhlaví uvedeném rozsudkem žalobu proti napadenému rozhodnutí žalovaného zamítl. Dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí ani platební výměr netrpí žádnými vadami zakládajícími jejich nepřezkoumatelnost. Z rozhodnutí orgánů finanční správy je patrné, v čem byl postup žalobce v rozporu se zákonem a jak byla stanovena výše odvodu; všechny námítky žalobce byly rovněž vypořádány. Ve vztahu k řízení vedenému Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže krajský soud konstatoval, že odvod za porušení rozpočtové kázně a uložení pokuty za správní delikt způsobený porušením zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, mají odlišný smysl a účel, a proto skutečnost, že žalobci nebyla uložena pokuta, nemůže bránit vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. K porušení § 6 zákona o veřejných zakázkách krajský soud konstatoval, že zjištěné skutkové okolnosti o losování vzbuzují odůvodněnou pochybnost o férovosti jeho průběhu, což dostačuje k přijetí závěru o porušení principu transparentnosti. Na uvedeném nic nemění ani to, že o průběhu losování byl pořízen notářský zápis. Vadu řízení krajský soud shledal v tom, že žalovaný provedl jako důkaz rekonstrukci losování, aniž by o ní vyhotovil protokol a umožnil žalobci při provedení tohoto důkazu účast a vyjádřit se k němu. Identifikovaná vada nicméně nemůže dle krajského soudu způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť závěr o porušení zásady transparentnosti losování je dostatečně podložený a má oporu v dalších důkazech.

[4] Ohledně správnosti výše odvodu dospěl krajský soud k závěru, že žalovaný při správním uvážení o stanovení výše odvodu zohlednil závažnost konkrétního porušení podmínek poskytnutí dotace a závažnost pochybení příjemce dotace ve vztahu k čerpané částce dotace a posoudil dopad tohoto pochybení. Odůvodnění výše odvodu ze strany žalovaného poukazující na odrazující účinek pochybení na potenciální uchazeče, význam porušené zásady a orientační klasifikaci porušení v tabulce finančních oprav považuje krajský soud za zcela dostačující a nevybočující z mezí správního uvážení.

II. Argumentace účastníků řízení

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). V kasační stížnosti zopakoval námitky z řízení před krajským soudem. Žalovaný podle stěžovatele porušil princip legitimního očekávání a předvídatelnosti práva, když rozhodl jinak než Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda dva orgány veřejné moci mohou posoudit stejný problém hmotného práva podle stejného právního předpisu zcela rozdílně. Posouzení soudu je v rozporu s rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 6. 2007 ve věci *Zolotukhin proti Rusku* (č. 14939/03) a rozsudky NSS ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 53/2013-33, a ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014-46, podle kterých je odvod za porušení rozpočtové kázně sankcí v širším smyslu. Dále má stěžovatel za to, že krajský soud nesprávně vyhodnotil význam notářského zápisu, a poukazuje na skutečnost, že z něho vyplývá, že přítomní účastníci s průběhem losování souhlasili. Stěžovatel má za to, že krajským soudem popsany průběh losování je zcela v rozporu s tím, co je uvedeno v notářském zápisu, a považuje za nepřipustné, že soud upřednostnil skutkový děj zjištěný žalovaným na základě nezákonně provedeného důkazu, tj. „rekonstrukce procesu losování“. Dále stěžovatel brojí proti tomu, že odvod za porušení rozpočtové kázně byl uložen na základě analogie, nikoli na základě konkrétního zákonného ustanovení. Uvádí, že „tabulka finančních oprav“ a sazby za porušení rozpočtové kázně mu v době losování nebyly známy.

[6] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje na to, že kasační argumentace založená na předchozím rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže opomíjí judikaturu NSS, která již velmi podobný problém řešila a krajský soud ji citoval (srov. rozsudek ze dne 15. 12. 2016, č. j. 4 Afs 167/2016-47). Žalovaný považuje závěr krajského soudu za logický, neboť obě řízení jsou typově odlišná, s rozdílnými procesními podmínkami, s různým rozložením důkazního břemene atd. Nadto může dle žalovaného dojít i k nesprávnému právnímu posouzení či k širšímu zjištění skutkového stavu jedním z dotčených orgánů, přičemž ne vždy musí nutně dojít k vyčerpání všech opravných prostředků. Podle žalovaného z judikatury NSS jasně vyplývá, že odvod za porušení rozpočtové kázně není trestní sankcí, a proto se zásada *ne bis in idem* neuplatní. K námitkám týkajícím se notářského zápisu žalovaný uvádí, že závěr o netransparentnosti zadávacího řízení nebyl obsahem notářského zápisu vyvrácen, přičemž pořízení notářského zápisu nijak neprokazuje, ani nezaručuje, že losování proběhlo transparentním způsobem. Krajský soud obsah notářského zápisu nezpochybnil, ale naopak z něj, stejně jako žalovaný, vyšel. V doplnění vyjádření pak žalovaný zdůrazňuje, že krajský soud provedení důkazu „rekonstrukce losování“ vyhodnotil jako vadu řízení, upozorňuje, že k porušení zásady transparentnosti postačuje pouhá potencialita manipulace při losování, a konstatuje, že stěžovatelem citované pasáže notářského zápisu nijak nerozporují závěr krajského soudu, že osoba provádějící losování věděla nebo mohla vědět, kde se jednotlivé losovací lístky nacházejí. Ohledně výše odvodu žalovaný upozorňuje, že odvod byl uložen na základě § 22 odst. 2 písm. b) rozpočtových pravidel územních rozpočtů (vztahujícího se na *ex post* dotace), není tedy důvodná námitka, že nebyl stanoven na základě zákona. Skutečnost, že zákon neobsahuje žádný sazebník vymezující přesnou výši odvodu za konkrétní pochybení, je dána tím, že se nejedná o správní trestání. Správce daně se při stanovení odvodu řídí správním uvážením, při němž je vázán základními zásadami jako zásadou proporcionality,

zásadou zákazu libovůle, ochranou legitimního očekávání atd. Podle žalovaného je nerozhodné, kdy se stal dokument „Pokyny ke stanovení finančních oprav, jež mají být provedeny u výdajů financovaných Unii v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro veřejné zakázky“ součástí smlouvy o poskytnutí dotace, neboť se jedná pouze o vodítko, resp. metodickou pomůcku.

[7] V replice na vyjádření žalovaného stěžovatel konstatuje, že ze strany žalovaného došlo k nepochopení jeho kasační námitky týkající se předchozího rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a proto opakuje, že k porušení principu legitimního očekávání a předvídatelnosti práva došlo tím, že dva orgány posoudily rozdílně tutéž otázku hmotného práva na stejném skutkovém základě. Dále stěžovatel opakuje, že žalovaným nezákonně provedený důkaz „rekonstrukce losování“ zatížil nezákonností celé napadené rozhodnutí. Nesouhlasí s žalovaným v tom, že z napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud vycházel ze skutkového stavu popsání v notářském zápisu. Krajskému soudu rovněž vytýká, že se nevypořádal s projevy účastníků losování zaznamenanými v notářském zápisu. V souhrnu stěžovatel krajskému soudu vytýká, že aproboval neúplně zjištěný skutkový stav ze strany žalovaného, přičemž závěr o netransparentnosti losování se musí odvíjet od hodnocení všech okolností případu, a nelze k němu dospět pouze z důvodu, že teoreticky existuje způsob, jak losování mohlo být ovlivněno (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 191/2018-32). K odvodu samotnému stěžovatel opakuje, že měl být uložen na základě řádně prokazaného skutkového stavu, a zdůrazňuje, že má funkci nejen reparační, ale i sankční, při určení jeho výše proto měla být zohledněna eventuelní závažnost pochybení. Stěžovatel rovněž opakovaně upozorňuje, že s dokumentem „Tabulka finančních oprav“ se seznámil až po pěti letech po sporném losování, nesouhlasí tedy s aplikací analogie a s použitím nejvíce přílehavého ustanovení dokumentu, o němž v době sporné nesrovnalosti neměl vědomost.

[8] V duplice na vyjádření stěžovatele vedle zopakování svých předchozích stanovisek žalovaný upozorňuje, že stěžovatel se snaží vytvořit zavádějící představu, že losování proběhlo dle požadavků a námitek účastníků. Podle žalovaného však některé námitky (např. požadavek na řádné promíchání losovacích lístků) byly zcela oslyšeny. K tomu žalovaný dále upozorňuje, že jednotlivá tvrzení účastníků zachycená v notářském zápisu nemají zaručenou pravdivost jen z důvodu, že jsou zachycena ve veřejné listině, jedná se pouze o subjektivní názory konkrétních osob. K výši odvodu žalovaný uvádí, že není správná úvaha stěžovatele, že odvod za porušení rozpočtové kázně má sankční funkci, neboť nejbližší má k institutu náhrady škody. Jde o navrácení toho, co bylo stěžovateli poskytnuto jen pro případ, že dodrží podmínky, k nimž se zavázal. Žalovaný rovněž upozornil, že podle § 22 odst. 13 rozpočtových pravidel územních rozpočtů lze odvod za porušení rozpočtové kázně uložit do 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně.

[9] Stěžovatel následně zareagoval na odkaz žalovaného na desetiletou prekluzivní lhůtu tak, že na posuzované řízení se podle rozsudku NSS ze dne 18. 3. 2022, č. j. 5 Afs 4/2021-66, č. 4333/2022 Sb. NSS, uplatní nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (dále jen „nařízení č. 2988/95“). NSS bude tedy muset posoudit, zda se i přes odlišné prekluzivní lhůty stanovené v tomto nařízení uplatní vnitrostátní právní úprava, která je s nařízením

pokračování

v rozporu. Pokud by soud aplikoval unijní právo, nutně by musel dojít k závěru, že právo na vyměření odvodu je prekludované, neboť k aktu losování došlo dne 15. 3. 2010.

[10] K námitce prekluze žalovaný uvádí, že prekluzivní lhůty stanovené v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 nelze na posuzovanou věc aplikovat, neboť zákonodárce využil možnosti dané mu čl. 3 odst. 3 nařízení a stanovil prekluzivní lhůty odlišně (delší). Úprava prekluzivní lhůty pro vyměření odvodu v rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je totožná s úpravou zakotvenou v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), která je běžně aplikována orgány finanční správy i správními soudy. K okamžiku počátku běhu prekluzivní lhůty žalovaný namítá, že stěžovatel nesprávně ztotožňuje pojem „porušení rozpočtové kázně“ a pojem „nesrovnalost“; k porušení rozpočtové kázně dochází až dnem připsání peněžních prostředků na účet příjemce dotace (nikoli dnem, kdy proběhlo losování). V posuzovaném případě tedy došlo k porušení rozpočtové kázně až ve dnech 10. 10. 2013 a 30. 10. 2013. Běh prekluzivní lhůty tedy počal až dne 1. 1. 2014, napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 15. 5. 2020, tedy v rámci zákonné prekluzivní lhůty. Žalovaný rovněž upozorňuje, že dotace byla stěžovateli poskytnuta z rozpočtu regionální rady, tj. z územního rozpočtu, nikoli přímo z unijního rozpočtu.

[11] V reakci na vyjádření žalovaného stěžovatel namítá, že ze smlouvy o poskytnutí dotace vyplývá, že mu dotace byla poskytnuta částečně z rozpočtu Evropské unie a že případné „nesrovnalosti“ je třeba posuzovat podle unijních předpisů. Stěžovatel připomíná, že unijní úprava má před vnitrostátní úpravou přednost. Podobně jako v rozsudku č. j. 5 Afs 4/2021-66 je třeba okamžik nesrovnalosti odvíjet od uzavření smlouvy o poskytnutí dotace dne 30. 6. 2010, neboť obdobně jako v citovaném rozsudku došlo nejprve k jednání stěžovatele a teprve následně k uzavření smlouvy o poskytnutí dotace a vyplacení dotačních prostředků. Vzhledem k tomu, že vnitrostátní úprava neobsahuje prekluzivní lhůtu k zahájení řízení, je třeba vycházet z unijní čtyřleté a osmileté prekluzivní lhůty (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85). Prekluzivní lhůta pro zahájení řízení tak uplynula dne 30. 6. 2014, řízení však bylo zahájeno až dne 10. 3. 2015; prekluzivní lhůta pro vydání rozhodnutí uplynula dne 30. 6. 2018, napadené rozhodnutí však nabylo právní moci až dne 15. 5. 2020.

[12] Žalovaný v reakci na analýzu stěžovatele stran unijní úpravy prekluzivních lhůt upozornil, že stěžovatelem citovaný rozsudek č. j. 4 Afs 52/2023-85 je v rozporu s rozsudkem NSS ze dne 5. 3. 2024, č. j. 6 Afs 23/2023-81, který ve skutkově obdobné věci nařízení č. 2988/95 neaplikoval. Navrhl proto postoupení věci rozšířenému senátu. Dále žalovaný zopakoval, že je sporné, zda na dotaci poskytnutou ze státního rozpočtu, resp. z rozpočtu regionální rady regionů soudržnosti, a teprve následně refundovanou jednotlivým poskytovatelům dotace z Národního fondu, lze nařízení č. 2988/95 aplikovat, neboť pochybením příjemce dotace dochází v prvé řadě k dopadu na státní rozpočet (resp. jiný národní veřejný rozpočet). Žalovaný rovněž trvá na názoru, že vnitrostátní úprava prekluzivních lhůt je komplexní, neboť stanovuje absolutní lhůtu pro vydání rozhodnutí, kterému nutně musí předcházet zahájení řízení. Vnitrostátní úprava tak vychází z odlišné koncepce, kdy je prekluzivní lhůta pro zahájení řízení implicitně obsažena v prekluzivní lhůtě pro rozhodnutí o odvodu. Žalovaný argumentuje, že je v rozporu s tzv. principem asimilace, aby finančním zájmům Unie byla poskytována nižší úroveň ochrany než těm čistě

vnitrostátním. Nadto, obvykle dochází k tomu, že část dotace je poskytována z národního rozpočtu a část z unijního rozpočtu. Bylo by tedy třeba vyjasnit, z jakého titulu by unijní úprava měla být aplikována i na část dotace pocházející čistě z národního rozpočtu. K počátku běhu prekluzivní lhůty žalovaný opakuje, že nelze ztotožňovat pojmy „nesrovnalost“ a „porušení rozpočtové kázně“, a namítá, že ke vzniku nesrovnalosti musí dojít kumulativně splněním obou podmínek, tedy jak jednání nebo opomenutí porušujícího unijní předpisy, tak poškození rozpočtu Unie. Ke vzniku porušení rozpočtové kázně tedy může dojít nejdříve v okamžiku proplacení dotace příjemci (k tomu viz např. rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2019, č. j. 5 Afs 123/2018-45). Z rozsudku Soudního dvora ze dne 17. 9. 2014 ve věci C-341/13, *Cruz & Companhia*, podle žalovaného vyplývá, že běh prekluzivních lhůt nemohl začít dřív, než byla předmětná nesrovnalost konstatována vnitrostátním orgánem odpovědným za vyplacení předmětné dotace. Podle žalovaného tedy ke vzniku nesrovnalosti může dojít teprve proplacením dotace, či dokonce až vykazáním výdajů dotčených porušením právního předpisu v rámci žádosti o platbu, které Česká republika odesílá Evropské komisi.

[13] Alternativně žalovaný argumentuje, že pokud by nařízení přes výše uvedené aplikováno bylo, je třeba zkoumat, kdy došlo k dokončení jednání, které se kvalifikuje jako nesrovnalost pokračující, resp. opakovaná. Soudní dvůr v rozsudcích ze dne 11. 6. 2015 ve věci C-52/14, *Pfeifer & Langen II*, a ze dne 21. 12. 2011 ve věci C-465/10, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, uzavřel, že v případech porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek přetrvává poškození unijního rozpočtu během celé doby provádění smlouvy protiprávně uzavřené mezi příjemcem dotace a dodavatelem plnění z veřejné zakázky, neboť se jedná o pokračující nesrovnalost. Žalovaný rovněž poukazuje na to, že dotace byla poskytnuta v rámci Regionálního operačního programu NUTS II Severozápad, který je třeba považovat za víceletý program ve smyslu čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 2988/95. Vzhledem k tomu, že tento program nebyl doposud definitivně uzavřen, nemohlo dojít k uplynutí prekluzivní lhůty. Dále je dle žalovaného třeba posoudit, zda státy mohou využít svou pravomoc podle čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 tím způsobem, že přistoupí k uplatňování delší lhůty pro vydání rozhodnutí, aniž by současně uplatňovaly delší lhůtu pro zahájení řízení. Podle žalovaného unijní právo nebrání tomu, aby lhůta pro rozhodnutí ve věci byla na národní úrovni stanovena jinak než jako dvojnásobek na národní úrovni stanovené lhůty pro zahájení řízení, pokud je tato lhůta svou povahou absolutní (nemůže být přerušena úkony orgánů veřejné moci) a je přiměřená. Žalovaný má z uvedených důvodů za to, že NSS v rozsudku č. j. 4 Afs 52/2023-85 posoudil aplikaci nařízení č. 2988/99 nesprávně a překvapivě. Závěrem žalovaný navrhuje, aby NSS položil Soudnímu dvoru předběžné otázky týkající se možnosti vnitrostátní úpravy stanovit delší prekluzivní lhůtu pro vydání rozhodnutí, aniž by současně byla na vnitrostátní úrovni upravena lhůta pro zahájení řízení, nutnosti této lhůty činit „dvojnásobek“ lhůty pro zahájení řízení a potřeby kumulativního splnění obou podmínek nesrovnalosti dle čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95.

[14] Na argumentaci žalovaného stěžovatel reagoval tak, že důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu, ani položení předběžné otázky Soudnímu dvoru neshledává. Zopakoval, že použití nařízení č. 2988/95 je nutností vzhledem k přednosti unijního práva před právem vnitrostátním. Pokud vnitrostátní úprava neobsahuje prekluzivní lhůtu pro

pokračování

zahájení řízení, nelze použít ani delší lhůtu pro vydání rozhodnutí; žalovaný citovanou judikaturu Soudního dvora vytrhává z kontextu.

III. Přerušení řízení s ohledem na řízení vedené před Soudním dvorem

[15] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 11. 9. 2024, č. j. 2 Afs 13/2023-108, řízení o kasační stížnosti přerušil z důvodu předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru desátým senátem (usnesením ze dne 31. 7. 2024, č. j. 10 Afs 82/2024-52). Zodpovězení předložených otázek totiž mohlo být zásadní pro posouzení kasační stížnosti i v nyní projednávané věci.

[16] Soudní dvůr rozsudkem ze dne 27. 11. 2025, ve věci C-539/24, *Mikroregion Porta Bohemica* (dále jen „rozsudek ve věci *Mikroregion Porta Bohemica*“), odpověděl na předběžné 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.“

[17] Vzhledem k tomu, že důvod přerušení vydáním tohoto rozsudku Soudního dvora pominul, předsedkyně senátu rozhodla, že se v řízení pokračuje a dala účastníkům řízení možnost vyjádřit se k jeho dopadu na posuzovanou věc.

[18] Žalovaný ve svém vyjádření zopakoval, že při určení počátku běhu prekluzivní lhůty je třeba zohlednit závěry rozsudku Soudního dvora ve věci C-465/10. V posuzované věci je tak třeba uzavřít, že porušení pravidel o zadávání veřejných zakázek trvalo po celou dobu provádění smlouvy o dílo, prekluzivní lhůta tedy začala běžet až dnem, kdy nesrovnalost skončila, tedy zaplacením celé ceny díla. Žalovaný má proto za to, že osmiletá prekluzivní lhůta byla zachována. Dále žalovaný upozorňuje, že prekluzivní lhůta může být přerušena, a namítá, že se tak stalo zprávou o auditu, platebním výměrem, upomínkou či výzvou k zaplacení. Závěrem vyjádření připomíná, že je rovněž nutné posoudit, zda nenastaly další okolnosti, které by představovaly překážku pro ukončení běhu prekluzivní lhůty ve smyslu čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce druhé věty nařízení č. 2988/95.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou prekluze práva orgánů finanční správy vyměřit odvod za porušení rozpočtové kázně, kterou sice stěžovatel uplatnil až v řízení o kasační stížnosti, správní soudy jsou však k prekluzi povinny přihlížet z úřední povinnosti [srov. např. rozsudek NSS ze dne 13. 9. 2024, č. j. 4 Afs 376/2023-67, bod 83, a zde citovaný nálezk Ústavního soudu ze dne 29. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 1341/08 (N 96/57 SbNU 261)]. Teprve poté, co si soud učiní závěr ohledně plynutí prekluzivní lhůty, je namístě zabývat se meritem věci. Dojde-li totiž soud k závěru, že prekluzivní lhůta uplynula, pozbývá smyslu věcné vypořádání ostatních námitek.

IV.1. Rozhodná právní úprava a obecná východiska

[21] Podle č. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 „[n]esrovnalostí“ se 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.

[22] Podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 [p]romlčecí 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.

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

[24] Podle § 22 odst. 13 rozpočtových pravidel územních rozpočtů [o]dvod 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.

[25] K citovaným ustanovením je třeba předně konstatovat, jak již NSS několikrát podotknul ve svých dřívějších rozhodnutích, že lhůty upravené v nařízení č. 2988/95 jako

pokračování

„promlčecí“ jsou svou povahou lhůtami prekluzivními, tedy působí zánik práva zahájit řízení (stíhání) pro nesrovnalost, popř. uložit za ni sankci nebo jiné správní opatření (srov. rozsudky NSS č. j. 5 Afs 4/2021-66, bod 28, ze dne 17. 4. 2025, č. j. 9 Afs 45/2024-45, č. 4685/2025 Sb. NSS, bod 36, nebo nejnověji rozsudky ze dne 31. 3. 2026, č. j. 2 Afs 4/2024-58, bod 22, a č. j. 2 Afs 7/2025-45, bod 26). K tomu, že nařízení č. 2988/95 se vztahuje nejen na sankční řízení, ale i na řízení o správním opatření v podobě odnětí neoprávněné výhody nemající povahu sankce, blíže viz rozsudky č. j. 5 Afs 4/2021-66, bod 29, nebo č. j. 2 Afs 4/2024-58, bod 23, a č. j. 2 Afs 7/2025-45, bod 27, a v nich citovanou judikaturu Soudního dvora.

[26] Dále je třeba zdůraznit, že v rozporu s argumentací žalovaného je při řešení otázky prekluze práva na vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně třeba aplikovat nařízení č. 2988/95. Jak správně upozornil stěžovatel, podle čl. I bodu 4 smlouvy o poskytnutí dotace je dotační projekt spolufinancován z rozpočtu Evropské unie, a to nehledě na skutečnost, že poskytnutá dotace byla „předfinancována“ ze státního rozpočtu, jak poukazuje žalovaný (obdobně srov. Již zmíněný rozsudek NSS č. j. 4 Afs 52/2023-85, bod 11, a rozsudky NSS ze dne 19. 6. 2024, č. j. 3 Afs 248/2023-135, bod 23, a ze dne 15. 4. 2026, č. j. 9 Afs 146/2024-51, bod 38, které se všechny stejně jako nyní projednávaná věc týkají dotace poskytnuté regionální radou a odvodu za porušení rozpočtové kázně uloženého podle rozpočtových pravidel územních rozpočtů). Není ani rozhodné, že dotace byla pouze „spolufinancována“ z rozpočtu Evropské unie, tedy poskytnuta z unijního rozpočtu jen částečně. Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Mikroregion Porta Bohemica*, bodu 42, jednoznačně odpověděl, že čl. 3 nařízení č. 2988/95 se vztahuje i na nesrovnalost, ke které došlo v rámci spolufinancovaného projektu, tedy jsou dotčeny finanční zájmy jak EU, tak členského státu. Netřeba přitom připomínat, že nařízení Evropské unie je podle čl. 288 druhého pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie přímo aplikovatelným právním předpisem, který má obecnou působnost, je závazné a přímo použitelné ve všech členských státech, a musí mu tedy ustoupit taková ustanovení vnitrostátního právního předpisu, která jsou s ním v rozporu (srov. rozsudek ze dne 9. 3. 1978, ve věci C-106/77, *Simmenthal*, bod 14).

[27] Důvodná není ani námitka žalovaného zpochybňující aplikaci nařízení č. 2988/95 z důvodu existence „komplexní vnitrostátní právní úpravy“. Rozpočtová pravidla územních celků, obdobně jako rozpočtová pravidla, kterých se týkaly předběžné otázky položené Soudnímu dvoru desátým senátem ve věci *Mikroregion Porta Bohemica*, upravují pouze lhůtu pro uložení odvodu, lhůtu pro zahájení řízení nestanoví. Nelze se ztotožnit s argumentací žalovaného, že národní úprava lhůty pro vydání rozhodnutí implicitně zahrnuje též úpravu lhůty pro zahájení řízení. Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Mikroregion Porta Bohemica*, bodech 27 a 28, odpověděl, že v případě, že členský stát nestanovil delší lhůtu k zahájení stíhání, nemůže stanovit ani delší lhůtu pro vydání rozhodnutí. Jinými slovy národní úprava nemůže stanovit pouze delší lhůtu pro vydání rozhodnutí, aniž by zároveň stanovila delší lhůtu také pro zahájení stíhání ve smyslu čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95.

[28] Nejvyšší správní soud neshledal důvod postoupit věc rozšířenému senátu, jak navrhoval žalovaný. K tvrzenému rozporu v judikatuře se NSS vyjádřil již v rozsudku č. j. 3 Afs 248/2023-135, bodu 43. Přisvědčil tvrzení žalovaného, že v rozsudcích č. j. 6 Afs 23/2023-81 a ze dne 27. 2. 2024, č. j. 4 Afs 81/2022-43, vydaných po rozsudku

č. j. 4 Afs 52/2023-85, sice NSS ve skutkově obdobných věcech implicitně dospěl k závěru, že na rozdíl od případu řešeného v rozsudku č. j. 4 Afs 52/2023-85 k prekluzi práva uložit odvod za porušení rozpočtové kázně nedošlo. Není ovšem zřejmé, na základě jakých úvah, a zda bylo aplikováno nařízení č. 2988/95 či nikoliv, nebo kdy došlo k jednotlivým nesrovnalostem. NSS v citovaném rozsudku třetího senátu shledal, že bez bližší znalosti skutkových okolností v jednotlivých věcech nelze konstatovat, že v pozdějších rozsudcích dospěl k odlišným právním závěrům, a je tak dán rozpor v judikatuře NSS ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. (obdobně též již citovaný rozsudek NSS č. j. 9 Afs 146/2024-51, body 42 a 43). Především však z nově vydaného rozsudku Soudního dvora ve věci *Mikroregion Porta Bohemica* vyplývá, že se na v daném řízení projednávanou věc, skutkově podobnou s věcmi řešenými čtvrtým, šestým a devátým senátem v citovaných rozsudcích i v nyní posuzovaném řízení, nařízení č. 2988/95 aplikuje, jak bylo podrobně vysvětleno výše. Případný rozpor v judikatuře NSS byl tedy překonán judikaturou Soudního dvora.

[29] Nejvyšší správní soud s ohledem na odpovědi Soudního dvora ve věci *Mikroregion Porta Bohemica* neshledal ani důvod předložit Soudnímu dvoru žalovaným navrhované předběžné otázky stran vztahu nařízení č. 2988/95 a vnitrostátní úpravy, možnosti stanovit jen delší lhůtu pro rozhodnutí a nutnosti, aby byla dvojnásobkem lhůty pro zahájení stíhání. Soudní dvůr totiž přesně na tyto otázky v citovaném rozsudku odpověděl. NSS nepovažoval za potřebné předložit Soudnímu dvoru ani poslední navrhovanou otázku ohledně nutnosti kumulativního splnění dvou podmínek pojmu nesrovnalost (tedy i poškození unijního rozpočtu proplacením dotace), neboť i na ni, jak bude rozvedeno níže, již unijní právo a judikatura odpovídá, a to záporně (tedy že není třeba, aby došlo k proplacení dotace).

[30] S ohledem na uvedené závěry je třeba v projednávané věci aplikovat nařízení č. 2988/95 jako celek a uplynutí prekluzivní lhůty pro uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně posoudit podle tohoto unijního předpisu, nikoliv podle rozpočtových pravidel územních celků. Uplatní se tedy čtyřletá prekluzivní lhůta pro zahájení řízení (slovy unijního normotvůrce *zahájení stíhání*) podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 a osmiletá prekluzivní lhůta pro vydání rozhodnutí podle čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce téhož nařízení.

[31] K uvedenému je třeba doplnit, že osmiletá prekluzivní lhůta pro vydání rozhodnutí stanoví absolutní hranici prekluze stíhání nesrovnalosti. V rozporu s tvrzením žalovaného „*úkony příslušného orgánu týkající se vyšetřování nebo stíhání, které byly oznámeny dané osobě v souladu s třetím pododstavcem [čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 - doplněno NSS], nepřerušují dobu stanovenou ve čtvrtém pododstavci téhož odstavce*“ (již citovaný rozsudek C-52/14, bod 74). Tato absolutní prekluzivní lhůta přispívá k zajištění právní jistoty hospodářských subjektů tím, že brání tomu, aby prekluze stíhání nesrovnalosti mohla být donekonečna oddalována opakovanými úkony způsobujícími přerušení běhu prekluzivní lhůty (srov. rozsudek ze dne 6. 2. 2025, ve věci C-42/24, *Emporiki Serron – Emporias kai Diathesis Agrotikon Proionton*, bod 40).

[32] Na běh prekluzivních lhůt nemá vliv ani žalovaným namítaná skutečnost, že dotace byla žalobci poskytnuta v rámci víceletého programu Regionální operační program NUTS II Severozápad. Za víceletý program ve smyslu čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 2988/95 je totiž třeba považovat konkrétní projekt realizovaný příjemcem dotace, nikoliv

pokračování

zastřešující operační program (srov. rozsudek č. j. 3 Afs 248/2023-135, bod 28, a nedávný rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2026, č. j. 10 Afs 160/2025-43, bod 10, oba rozsudky s odkazem na rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 6. 2017, ve věci C-436/15, *Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra*).

IV.2. Počátek a běh prekluzivních lhůt

[33] Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Mikroregion Porta Bohemica*, bodu 32, jednoznačně uzavřel, že členský stát nemůže stanovit odlišně počátek běhu prekluzivní lhůty, neboť ta podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 začíná v každém případě běžet ode dne, kdy došlo k nesrovnalosti, popř. ode dne, kdy skončila opakovaná nebo pokračující nesrovnalost (obdobně srov. též rozsudek SDEU ze dne 6. 2. 2025 ve věci C-42/24, *Emporiki Serron*, bod 34).

[34] K nesrovnalosti dle unijního práva dochází v okamžiku, kdy došlo k porušení unijních či vnitrostátních předpisů přispívajících k zajištění řádného řízení projektů financovaných z unijních finančních prostředků (ohledně závěru, že pojem nesrovnalost se vztahuje i na vnitrostátní předpisy, viz rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 5. 2016, ve spojených věcech C-260/14 a C-261/14, *Judetul Neamt*, bod 37) a kumulativně došlo k ohrožení či poškození rozpočtu Evropské unie (rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 2015, ve věci C-59/14, *Ernst Kollmer*, body 24 a 32). Pro závěr o nesrovnalosti ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 tedy postačí pouhá potencialita poškození unijního rozpočtu. Ke vzniku nesrovnalosti není třeba, aby příjemci dotace byly dotační prostředky vyplaceny, jak tvrdí žalovaný, stačí, pokud mu byly přiznány (již citovaný rozsudek NSS č. j. 4 Afs 52/2023-85, bod 25, nebo rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2025, č. j. 1 Afs 59/2025-98, č. 4707/2025 Sb. NSS, bod 50). V tomto ohledu se tedy unijní výklad pojmu „nesrovnalost“ liší od vnitrostátního výkladu, který ke vzniku porušení rozpočtové kázně vyžaduje nejen přiznání, nýbrž též i vyplacení dotace (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, bod 67).

[35] Rozsudek ze dne 7. 3. 2019, č. j. 5 Afs 123/2018-45, na který v této souvislosti odkazoval žalovaný a který měl potvrdit jeho závěr o nutnosti proplacení dotace, není na projednávanou věc přílehlavý, jelikož se vůbec netýká nařízení č. 2988/95 a výkladu pojmu nesrovnalost podle tohoto unijního předpisu. Nepřílehlavý je také odkaz žalovaného na rozsudek Soudního dvora ve věci C-341/13, *Cruz & Companhia*, ze kterého dovozuje, že prekluzivní lhůty podle nařízení č. 2988/95 začnou plynout nejdříve okamžikem, kdy vnitrostátní orgán „konstatuje nesrovnalost“. Podle NSS takový závěr z citovaného rozsudku neplyne (k tomu viz blíže rozsudek NSS č. j. 9 Afs 146/2024-51, body 50-52).

[36] Pokud se jedná o tzv. pokračující nebo opakovanou nesrovnalost, je v souladu se zněním čl. 3 odst. 1 pododstavce druhého nařízení č. 2988/95 a s druhou z odpovědí Soudního dvora v rozsudku ve věci *Mikroregion Porta Bohemica* rozhodný okamžik, kdy tato nesrovnalost skončila (srov. též rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2026, č. j. 10 Afs 82/2024-133, bod 30). Nesrovnalost je pokračující nebo opakovaná ve smyslu čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 2988/95, pokud se jí dopustí hospodářský subjekt, jenž těží hospodářské výhody ze souboru podobných operací, kterými se porušuje stejné ustanovení práva Unie (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 1. 2007, ve věci C-279/05, *Vonk Dairy*

Products BV, bod 41). Pojem „nesrovnalost, která skončila“, jenž je uveden v čl. 3 odst. 1 druhém pododstavci nařízení č. 2988/95, musí být proto chápán tak, že odkazuje na den, kdy skončila poslední operace tvořící tutéž opakovanou nesrovnalost (již citovaný rozsudek Soudního dvora ve věci C-52/14, bod 66).

[37] V rozsudku ve věci C-465/10 se Soudní dvůr 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, a konstatoval, že „*narušení volného pohybu služeb způsobené porušením ustanovení směrnice 92/50 přetrvává během celé doby provádění smluv uzavřených v rozporu s touto směrnicí*“ (bod 56) a „*porušení pravidel směrnice 92/50 příjemcem dotace z EFRR (Evropského fondu pro regionální rozvoj – pozn. NSS) s cílem realizovat dotovanou akci, které vede k neoprávněnému výdaji a poškozují tak unijní rozpočet, přetrvává během celé doby provádění smlouvy protiprávně uzavřené mezi poskytovatelem služeb a příjemcem této dotace, takže taková nesrovnalost musí být považována za pokračující nesrovnalost*“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 2988/95“ (bod 58). Prekluzivní lhůty proto podle Soudního dvora počínají běžet dnem, kdy bylo dovršeno plnění smlouvy o protiprávně zadané zakázce (body 59, 62 a 69 citovaného rozsudku).

[38] S ohledem na rozsudek Soudního dvora ve věci C-465/10 proto NSS v již zmiňovaných rozsudcích č. j. 3 Afs 248/2023-135, bodě 38, a č. j. 9 Afs 146/2024-51, bodech 60 až 62, dospěl k závěru, že v případě, kdy se příjemce dotace a zadavatel veřejné zakázky dopustil v průběhu zadávacího řízení porušení § 6 zákona o veřejných zakázkách, trvá toto porušení po celou dobu následného provádění smlouvy, a jedná se proto o tzv. pokračující nesrovnalost. Počátek běhu prekluzivní lhůty se proto odvíjí ode dne, kdy tato nesrovnalost skončila, tedy od *dovršení plnění* smlouvy o dílo (obdobně též již citované rozsudky č. j. 2 Afs 4/2024-58, bod 28, a č. j. 2 Afs 7/2025-45, bod 32, a rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2026, č. j. 7 Afs 125/2025-44, bod 20).

[39] V posuzované věci pochybení stěžovatele, které vedlo k uložení odvodu, tedy nesrovnalost ve smyslu nařízení č. 2988/95, spočívalo dle napadených správních rozhodnutí v nedodržení zásady transparentnosti (§ 6 zákona o veřejných zakázkách) při provádění zúžení počtu uchazečů užitím náhodného výběru losem v rámci nadlimitní veřejné zakázky na stavební práce ev. č. 60040766 s názvem shodným jako název celého projektu, tedy „*Ústecký kraj, Louny, Rekonstrukce úseku I/7- Louny - Ročov - hranice kraje, silnice II/229*“. Vzhledem k tomu, že nesrovnalost detekovaná v posuzovaném řízení spočívá v porušení § 6 zákona o veřejných zakázkách stěžovatelem, tedy příjemcem dotace a zároveň zadavatelem veřejné zakázky, v průběhu zadávacího řízení hlavní veřejné zakázky dotačního projektu, jedná se o podobnou situaci, jakou se NSS zabýval v již citovaných rozsudcích č. j. 3 Afs 248/2023-135 a č. j. 9 Afs 146/2024-51, a je proto třeba aplikovat závěr rozsudku Soudního dvora ve věci C-465/10, že takováto nesrovnalost musí být považována za pokračující nesrovnalost ve smyslu čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 2988/95.

[40] Počátek běhu prekluzivní lhůty se proto odvíjí ode dne, kdy nesrovnalost skončila, tedy ode dne, kdy bylo dovršeno plnění smlouvy o protiprávně zadané zakázce. V tomto aspektu je tedy druhý senát nucen odchytil se od již citovaného rozsudku č. j. 4 Afs 52/2023-85, bodu 26, který ve skutkově obdobné věci považoval pochybení

pokračování

stěžovatele za jednorázovou nesrovnalost, ke které došlo (vzhledem k tomu, že vytýkané jednání související se zadávacím řízením proběhlo předtím, než byla uzavřena smlouva o poskytnutí dotace *ex post*) nejpozději uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace. Nicméně vzhledem k vázanosti soudu judikaturou Soudního dvora (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS, a na něj navazující judikaturu), není nucen věc předložit rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

[41] Ze správního spisu, konkrétně ze *Soupisky účetních dokladů* druhé, závěrečné etapy dotačního projektu, vystavené stěžovatelem dne 12. 8. 2013, a *Závěrečné monitorovací zprávy* s ŽoP ze dne 12. 8. 2013, vyplývá, že stavební práce byly ukončeny a stěžovatelem převzaty dne 9. 12. 2011, přičemž poslední faktury vystavené vítězným dodavatelem (resp. vedoucím účastníkem vítězného dodavatele Sdružení Louny-Roučov-hranice kraje SG-AZ, viz platební výměr č. 4/2016, str. 9), společností SILNICE GROUP a. s., vytýkané nadlimitní veřejné zakázky na stavební práce byly zaplacený dne 18. 1. 2012. Na základě těchto podkladů tedy NSS uzavírá, že k *dovršení plnění* ze smlouvy o dílo uzavřené dne 24. 1. 2011 mezi stěžovatelem a vítězným dodavatelem vytýkané nadlimitní veřejné zakázky na stavební práce, a tedy i k počátku běhu prekluzivních lhůt, došlo dne **18. 1. 2012**.

[42] S ohledem na výše stanovený den rozhodný pro počátek běhu prekluzivních lhůt podle nařízení č. 2988/95 uplynula čtyřletá prekluzivní lhůta k zahájení stíhání dne 18. 1. 2016. Daňové řízení, které v posuzované věci navázalo na provedený audit a vyústilo ve vydání platebního výměru č. 4/2016 ukládajícího odvod za porušení rozpočtové kázně, bylo zahájeno dne 10. 3. 2015 doručením oznámení o zahájení řízení, tedy ve lhůtě.

[43] Pokud jde o osmiletou prekluzivní lhůtu pro vydání rozhodnutí, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se jedná o lhůtu absolutní, která nemůže být žádnými úkony přerušena (v poslední době potvrzeno v rozsudku *Mikroregion Porta Bohemica*, bodě 20). NSS má proto za to, že k jejímu dodržení musí být, obdobně jako při posuzování prekluze dle vnitrostátní úpravy, rozhodnutí orgánů finanční správy v právní moci. Vydání (nepravomocného) rozhodnutí by totiž nutně muselo být v souladu s č. 3 odst. 1 třetím pododstavcem nařízení č. 2988/95 úkonem, který její běh přeruší, a lhůta tak začne běžet znovu (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2026, č. j. 7 Afs 117/2025-92, bod 27, a rozsudek č. j. 2 Afs 4/2024-58, bod 36). Napadené rozhodnutí žalovaného nabylo právní moci dne **16. 5. 2020**, tedy až po uplynutí osmileté prekluzivní lhůty k vydání rozhodnutí, k čemuž došlo dne 18. 1. 2020.

IV.3. Prekluze práva na vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně

[44] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného uzavírá, že v případě posuzované nesrovnalosti došlo k prekluzi práva na vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně předtím, než bylo napadené rozhodnutí žalovaného vydáno a nabylo právní moci. Prekluze práva na uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně je přitom vadou natolik závažnou, že brání věcnému přezkoumání žalobou napadených rozhodnutí i rozsudku krajského soudu. Vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně po uplynutí prekluzivní lhůty je proto zapotřebí považovat za nezákonné, k čemuž měl krajský soud přihlídnout z úřední povinnosti. Jelikož tak neučinil, došlo v řízení o žalobě k vadě, která měla za následek

nezákonné rozhodnutí o věci samé. Tím byl naplněn důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

V. Závěr a náklady řízení

[45] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost důvodnou, a napadený rozsudek krajského soudu proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Jelikož již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], zrušil NSS i rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm se bude žalovaný řídit závazným právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[46] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. v případě, že NSS zruší rozhodnutí žalovaného, rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti žalovanému, který neměl ve věci úspěch.

[47] Stěžovateli náleží náhrada za zaplacené soudní poplatky – 3 000 Kč za podání žaloby a 5 000 Kč za podání kasační stížnosti. V řízení o žalobě i o kasační stížnosti byl stěžovatel zastoupen advokátkou. Pro určení výše nákladů na zastoupení se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“), v rozhodném znění. To se určí v závislosti na tom, zda předmětný úkon právní služby byl učiněn před nebo po nabytí účinnosti novely advokátního tarifu provedené vyhláškou č. 258/2024 Sb. (srov. čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb.).

[48] V řízení před krajským soudem učinila zástupkyně stěžovatele tři úkony právní služby (všechny před nabytím účinnosti novely), a to: převzetí a příprava zastoupení, sepsání repliky na vyjádření žalovaného ze dne 21. 9. 2022 (včetně jejího doplnění ze dne 8. 12. 2022) a účast na jednání konaném dne 14. 12. 2022 [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu ve znění do 31. 12. 2024], za něž náleží odměna ve výši 9 300 Kč (3 100 Kč za každý úkon) a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 900 Kč (300 Kč za každý úkon – viz § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění do 31. 12. 2024). Stěžovatel má právo též na náhradu cestovních výdajů zástupkyně stěžovatele k jednání krajského soudu ze sídla kanceláře na trase České Budějovice – Ústí nad Labem a zpět o délce 496 km s paušální náhradou za ujeté kilometry v sazbě 4,70 Kč/km podle § 1 písm. b) vyhlášky č. 511/2021 Sb., celkem tedy 2 331,20 Kč, a náhradou za pohonné hmoty v sazbě 47,10 Kč/l podle § 4 písm. c) téže vyhlášky, tedy při průměrné spotřebě vozidla zástupkyně stěžovatele OA Hyundai i30, reg. značky X, 4,43 l/100 km, 2,09 Kč za 1 km, v celkové výši 1036,64 Kč, a dále na náhradu za zmeškaný čas v rozsahu 12 půlhodin á 100 Kč/půlhodina podle § 14 odst. 1 advokátního tarifu, celkem tedy 1200 Kč. Náhrada cestovních výdajů proto činí celkem 4 567,80 Kč. Stěžovateli tedy celkově náleží na náhradě za zastoupení v řízení před krajským soudem 14 767,80 Kč.

[49] V řízení o kasační stížnosti učinila zástupkyně stěžovatele šest úkonů právní služby (opět před nabytím účinnosti novely advokátního tarifu) spočívající v sepsání kasační stížnosti, repliky ze dne 9. 5. 2023, repliky ze dne 16. 8. 2023 na doplňující vyjádření žalovaného, a dalších písemných podání ve věci [ze dne 11. 10. 2023 a ze dne 21. 11. 2023

pokračování

(včetně jejího doplnění ze dne 7. 3. 2024)] a vyjádření ze dne 29. 4. 2024 k návrhu na postoupení věci rozšířenému senátu [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu ve znění do 31. 12. 2024], za něž náleží odměna ve výši 18 600 Kč (3 100 Kč za každý úkon) a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 1 800 Kč (300 Kč za každý úkon – viz § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění do 31. 12. 2024), celkově tedy 20 400 Kč.

[50] Celkem stěžovateli náleží náhrada za právní zastoupení v řízení před správními soudy ve výši 35 167,80 Kč. Zástupkyně stěžovatele vykonává advokacii v rámci advokátní kanceláře Kříženecký & partneři, s. r. o., která je plátcem daně z přidané hodnoty, soud proto zvýšil náhradu nákladů zastoupení o částku odpovídající této dani. Po připočtení daně odměna za zastupování před správními soudy činí 42 553 Kč. Náhrada nákladů stěžovatele za řízení před krajským soudem a NSS tedy činí, po přičtení soudních poplatků, celkem 50 553 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen uhradit stěžovateli do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně, JUDr. Evy Machové, advokátky.

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

V Brně dne 26. května 2026

Eva Šonková
předsedkyně

s
e
n
á
t
u