



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Václava Štencle a Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **obec Předslavice**, se sídlem Předslavice 17, zastoupená JUDr. Lubošem Průšou, advokátem se sídlem tř. Národní svobody 32/11, Písek, proti žalovanému: **Generální finanční ředitelství**, se sídlem Lazarská 15/7, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 9. 2024, č. j. 41213/24/7700-60501-101251, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2025, č. j. 9 Af 17/2024-30,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Platebním výměrem ze dne 30. 11. 2022 byl žalobkyni stanoven odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 2.260.473 Kč. Následně byl dne 4. 9. 2023 vydán platební výměr i na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně za období od 11. 11. 2014 do 9. 8. 2023 ve výši 2.254.473 Kč. Odvolání proti oběma platebním výměrům Odvolací finanční ředitelství zamítlo rozhodnutími ze dne 24. 7. 2023, č. j. 22791/23/5000-10612-713127, a ze dne 14. 3. 2024, č. j. 7612/24/5000-10612-712396. Žalobkyně následně podala žádost o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně a žádost o prominutí penále za pozdní odvod za porušení rozpočtové kázně. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím obě tyto žádosti zamítl.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného žalobkyně brojila žalobou, kterou Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Dospěl k závěru, že žalobkyně neuvedla žádné důvody, které by odpovídaly důvodům předestřeným v pokynu Generálního finančního ředitelství D-46 (dále „pokyn GFŘ D-46“), ani jiné důvody naplňující znaky neurčitého právního pojmu *důvody hodné zvláštního zřetele*. Neztotožnil se s tvrzením žalobkyně, že mělo být přihlédnuto k závěru uvedenému v protokolu z kontroly provedené poskytovatelem dotace. Zároveň uzavřel, že ani živelná nebo jiná pohroma nemůže být důvodem pro prominutí odvodu a penále. Povodeň byla důvodem po poskytnutí dotace, nezapříčinila však odvod za porušení rozpočtové kázně. Jestliže žalobkyně neoprávněně rozdělila zakázku, nelze hovořit o marginálním pochybení ve smyslu pokynu GFŘ D-46. Ohledně tvrzeného likvidačního účinku městský soud konstatoval, že tak ničivý efekt placení vyměřených částek na žalobkyni nemá. Uvedl, že nepříznivá finanční situace dle pokynu GFŘ D-46 je důvodem pro prominutí odvodu a penále pouze v případě fyzických osob. Zároveň však připustil, že žalovaný není při rozhodování o žádostech vázán toliko pravidly nastíněnými v pokynu GFŘ D-46. Důvody pro prominutí však v daném případě neshledal.

II. Argumentace účastníků řízení

[3] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Namítá, že městský soud zaměnil neurčitý právní pojem a volné správní uvážení ve vztahu k pojmu *důvody hodné zvláštního zřetele* dle § 44a odst. 12 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Tím si nezákonně zúžil rozsah přezkumu. Městský soud také nezákonně normativizoval interní pokyn GFŘ D-46, tj. svázal správní uvážení interní normou. Stěžovatelka dále namítá logicky vadnou argumentační linii městského soudu a chybnou právní kvalifikaci objektivních důvodů ve vztahu k povodni jako mimořádné okolnosti. Argumentace přijatá městským soudem ve vztahu k tvrzenému likvidačnímu dopadu odvodu a penále založila diskriminaci právnických osob. Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný z důvodu absence odůvodnění závěru ohledně likvidačního efektu odvodu, nevypořádání se s kontrolním protokolem Ministerstva pro místní rozvoj a nevypořádání se s argumentací stavem judikatury v roce 2013. Na závěr stěžovatelka brojí proti porušení principu legitimního očekávání, směšování zákonnosti odvodu s důvody pro prominutí a mechanické aplikaci standardu potenciality ovlivnění výsledku zadávacího řízení v důsledku rozdělení zakázky.

[4] Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje zamítnutí kasační stížnosti. Ztotožňuje se se závěry městského soudu. Souhlasí s tím, že může přistoupit i na důvody, které ve výčtu v pokynu GFŘ D-46 nejsou uvedeny. Jasně však v rozhodnutí specifikoval, proč důvody uváděné stěžovatelkou neshledal jako důvody hodné zvláštního zřetele pro prominutí vyměřených částek. Ve vztahu k existenci povodně uvádí, že řada jiných obcí byla ve srovnatelné situaci. Dle informace od správce daně má stěžovatelka povolen splátkový kalendář se splátkami 1x ročně a splácení odvodu a penále je zajištěno z výnosů daní. Ve svém rozhodnutí žalovaný zdůvodnil absenci likvidačního efektu vyměřených částek. Argumentace týkající se závěrů uvedených v kontrolním protokolu ze strany poskytovatele dotace je nepřipadná. K namítanému nevypořádání se se stavem judikatury v roce 2013 odkazuje žalovaný na stanovisko městského soudu s tím, že pokud neměla stěžovatelka dostatečné zkušenosti, mohla využít služeb odborných poradců a firem. Nedostatek

pokračování

zkušeností či nedostatečná znalost právní úpravy nemůže ospravedlnit porušení zákonných podmínek. Ohledně námitky týkající se legitimního očekávání žalovaný uvedl, že v předchozím rozhodnutí užitou formulaci není možné vykládat jako příslib kladného vyřízení žádosti o prominutí. Žalovaný zároveň vyjádřil nesouhlas s tím, že městský soud směřoval dvě samostatná řízení. Z napadeného rozsudku neplyne, že by žádné porušení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, nemohlo být nikdy kvalifikováno jako marginální. Městský soud pouze ozřejmil, proč nemůže být za marginální považováno porušení, kterého se dopustila stěžovatelka.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

III.1 Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[6] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Případná nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) by totiž bránila jeho věcnému přezkumu.

[7] Konstatování nepřezkoumatelnosti by mělo být v soudní praxi spíše výjimečné, „není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky.“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod [29]). „Přezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu přitom není hodnotou sama o sobě. Zrušení rozhodnutí krajských soudů zpravidla pro účastníky/osoby zúčastněné na řízení, včetně toho, který podává kasační stížnost, neznamená žádný přínos. Výsledkem je naopak pravidelně prodloužení a prodražení soudního řízení. Je tak nutné k aplikaci kasačního důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů přistupovat krajně zdrženlivě.“ (tamtéž, bod [30]). Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24). Žádnou takovou objektivní překážku však Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci neshledal.

[8] Stěžovatelka nejprve namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z důvodu, že městský soud k likvidačnímu efektu odvodu (i) neuvedl žádné konkrétní parametry (výše splátek, doba splácení, poměr k rozpočtu obce, dopad na provozní a kapitálové výdaje), (ii) nevypořádal se s jejími rozpočtovými podklady (kopie rozpočtů na roky 2022 a 2023) a (iii) použil „pseudoargument“ spočívající v tom, že stěžovatelka nerozporovala tvrzení žalovaného.

[9] Městský soud konkrétně na žalobní námitku likvidačního charakteru odvodu reagoval v bodu 70 napadeného rozsudku a nepřímou také dalšími úvahami týkajícími se rozsahu soudního přezkumu správního uvážení a neurčitého právního pojmu. Toto vypořádání považuje Nejvyšší správní soud sice za velmi stručné, ale přiměřené tomu, jak byla námitka uplatněna ve správní žalobě. V ní totiž stěžovatelka toliko zrekapitulovala svou dříve uplatněnou argumentaci poukazující na její příjmy a výdaje za roky 2022 a 2023. Dále uvedla, že výše odvodu přesahuje polovinu všech ročních příjmů obce a splacení odvodu a penále znemožní jakýkoliv rozvoj obce a investiční činnost na dobu 6 až 10 let. V reakci na hodnocení ze strany žalovaného uvedla, že toto hodnocení je v rozporu s tím, co uvedlo dříve Odvolací finanční ředitelství (a sice, že námitky ohledně likvidačního charakteru je možné, jsou-li k tomu dány důvody, zohlednit v rámci žádosti o prominutí odvodu).

[10] Městský soud na takto uplatněnou námitku primárně reagoval odkazem na žalovaným předestřený splátkový kalendář a další skutečnosti o příjmech stěžovatelky s tím, že z nich vyplývá, že tak ničivý efekt placení vyměřených částek nemá. Vycházel tedy z vyjádření žalovaného, podle něhož byla stěžovatelce povolena úhrada odvodu za porušení rozpočtové kázně a souvisejícího penále ve splátkách, hospodaří přebytkově a má stabilní příjmy z titulu inkasa z daní ve vazbě na zákon o rozpočtovém určení daní. K tomu městský soud doplnil, že tato tvrzení žalovaného stěžovatelka nikterak dále nerozporovala. Tvrzení stěžovatelky uvedené bodu 2., bodu A), písm. c) kasační stížnosti, podle něhož se jedná ze strany městského soudu o pseudoargument, neboť likvidační efekt soustavně tvrdila, se tak s úvahou městského soudu míjí. Stěžovatelka nepochybně, že uvedené konkrétní úvahy žalovaného nijak dále nerozporovala.

[11] Nelze přisvědčit ani požadavku stěžovatelky na to, aby městský soud prováděl jakousi komplexní analýzu její ekonomické situace, jestliže žádnou takovou analýzu neprovedla ani ona sama a její žalobní námitky byly pouze obecného charakteru. Tím by městský soud *de facto* dotvářel argumentaci místo ní. Jak Nejvyšší správní soud opakovaně zdůraznil, míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým způsobem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta (rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Také Ústavní soud opakovaně zdůraznil, že není úkolem správních soudů nahrazovat činnost žalobce při formulaci žalobních námitek a tyto námitky vlastní iniciativou dotvářet (nálezy ze dne 10. 3. 1999, sp. zn. I. ÚS 164/97, nebo ze dne 19. 11. 1999, sp. zn. IV. ÚS 432/98).

[12] Úvahy městského soudu opírající se o povolený splátkový kalendář, přebytkové hospodaření stěžovatelky a její zaručené příjmy stěžovatelka mohla věcně zpochybnit například tím, že by podrobněji rozvedla, proč je nelze považovat za správné, popřípadě proč má i přes tyto skutečnosti za to, že splacení odvodu a penále bude mít na ni likvidační dopad. Stěžovatelka však žádnou takovou argumentaci neuplatnila. Objektivní překážku pro věcný přezkum úvah městského soudu Nejvyšší správní soud neshledal.

pokračování

[13] Stěžovatelka dále namítá nepřezkoumatelnost z důvodu, že se podle ní městský soud nevypořádal s kontrolním protokolem Ministerstva pro místní rozvoj. To totiž konstatovalo soulad s podmínkami vyplývajícími ze znění textu podprogramu „Obnova obecního a krajského majetku po živelních pohromách pro rok 2013“. Stěžovatelka namítá, že městský soud mj. nezkoumal tvrzení žalovaného, nepřezkoumal obsah kontrolního protokolu a nevypořádal se s argumentací stěžovatelky poukazující na její legitimní očekávání.

[14] V reakci na danou žalobní argumentaci městský soud v bodu 67 svého rozsudku uvádí, že *„citace z kontrolního protokolu se ani netýkají zakázek relevantních pro toto řízení.“* Jinými slovy městský soud konstatoval, že tvrzené ujištění ze strany Ministerstva pro místní rozvoj se netýká zakázek, u nichž stěžovatelka porušila zákon, což vedlo k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. Na této úvaze nespátňuje Nejvyšší správní soud nic nepřezkoumatelného. Stěžovatelce nic nebránilo v tom, aby tuto úvahu konkrétně zpochybnila – tj. uvedla, proč se podle ní naopak jí citované pasáže předmětných zakázek týkají.

[15] Stěžovatelka dále namítá, že městský soud se nevypořádal s argumentem ohledně stavu judikatury v roce 2013. Stěžovatelka vznáší výhradu, že s tímto argumentem se městský soud vypořádal pouze jedinou větou. Namítá, že městský soud měl (i) zkoumat, jaká judikatura k problematice dělení zakázek existovala v roce 2013, (ii) zda byl výklad příslušných ustanovení zákona o veřejných zakázkách jednoznačný a (iii) zda lze po laickém zadavateli spravedlivě požadovat znalost aktuální judikatury a její aplikace na složité případy.

[16] Stěžovatelka však danou výhradu ve své správní žalobě uvedla obecněji tak, že *„neměla v okamžiku podání důvody pochybovat o způsobu zadání zakázky, protože judikatura ohledně dělení a funkční souvislosti tehdy nebyla v dnešní podobě (posuzován je rok 2013).“* S ohledem na hloubku žalobní argumentace lze proto považovat za adekvátní i reakci městského soudu, která spočívá primárně v jedné větě v bodu 69 napadeného rozsudku, podle níž se stěžovatelka nemůže dovolávat stavu judikatury ohledně pravidel, která v době zadávání zakázek již byla součástí právního řádu (§ 13 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách). Městský soud tedy jinými slovy konstatoval, že porušení rozpočtové kázně spočívalo v porušení zákona, nikoliv porušení judikatury. Městský soud nemusel zkoumat, jaká judikatura existovala v roce 2013 a zda byl výklad zákonných pravidel tehdy jednoznačný, jestliže stěžovatelka v žalobě na žádnou konkrétní judikaturu nepoukazovala, ani nepředestřela, v čem byl snad výklad předmětného zákonného ustanovení v tehdejší době nejednoznačný. Podstata úvahy městského soudu navíc spočívá v tom, že i kdyby judikatura k uvedenému ustanovení v době zadávání veřejné zakázky neexistovala, nic to nemění na tom, že dané pravidlo bylo obsaženo přímo v zákoně. Skutečnost, že je městský soud považuje za jasné, je z napadeného rozsudku zcela zřejmá. Stěžovatelce ani zde nic nebránilo v tom, aby všechny tyto skutečnosti v žalobě a následně v kasační stížnosti věcně zpochybňovala.

[17] Nejvyšší správní soud tedy napadený rozsudek neshledal nepřezkoumatelným.

III.2 Záměna neurčitého právního pojmu za správní uvážení

[18] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti namítá, že městský soud zaměňuje neurčitý právní pojem za volné správní uvážení při aplikaci § 44a odst. 12 zákona o rozpočtových pravidlech. Podle něj žalovaný *může z důvodů hodných zvláštního zřetele zcela nebo zčásti prominout odvod za porušení rozpočtové kázně nebo penále za prodlení s ním, s výjimkou odvodu neoprávněně použitých nebo zadržovaných peněžních prostředků podle § 44 odst. 2 písm. a) a b) nebo odvodu peněžních prostředků podle § 44 odst. 2 písm. i).*

[19] Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze zcela přesně právně definovat. Jejich obsah, rozsah a aplikace se může v závislosti na konkrétních okolnostech měnit. Zákonodárce tímto způsobem vytváří příslušným orgánům prostor k tomu, aby zhodnotily, zda konkrétní situace pod neurčitý právní pojem spadá, či nikoliv. U neurčitých právních pojmů se vyskytuje také určitá míra „uvážení“ správního orgánu, ta se ovšem zaměřuje na skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Výsledkem je pak závěr, který nemá alternativu (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 4. 2014, čj. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS, FERRERO, bod [15]). Výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav by pak měly být v souladu s ustanovením § 75 s. ř. s. soudem plně a meritorně přezkoumatelné (dle usnesení FERRERO, bod [24]). Pouze na okraj lze poznamenat, že dovozuje-li stěžovatelka obdobné závěry z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, pak je nutno upozornit, že rozsudek pod daným číslem jednacím byl vydán dne 24. 2. 2015 (stěžovatelka možná chybou v psaní zaměnila číslice v datu); podstatnější vadou její úvahy však je, že problematiky rozsahu soudního přezkumu interpretace a aplikace neurčitých právních pojmů se dotýčný rozsudek vůbec netýká.

[20] O správním uvážení lze naproti tomu v obecné rovině hovořit všude tam, kde zákon poskytuje správnímu orgánu ve stanovených hranicích určitý volný prostor k rozhodnutí. Tento prostor, v němž s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek, dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více řešení předvídaných právní normou (usnesení FERRERO, bod [14]).

[21] Ustanovení § 44a odst. 12 zákona o rozpočtových pravidlech přitom obsahuje jak správní uvážení (*může*), tak i neurčitý právní pojem (*důvody hodné zvláštního zřetele*). Pokyn GFŘ D-46 pak etabluje ustálenou správní praxi, kterou je správní orgán povinen se řídit (rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2025, č. j. 5 Afs 33/2025-53). Jde tedy o legální a žádoucí nástroj pro zajištění jednotnosti v rozhodování a zamezení libovůle na straně správních orgánů. Pokyn GFŘ D-46 nicméně neobsahuje taxativní vymezení důvodů zařaditelných pod neurčitý právní pojem *důvody hodné zvláštního zřetele*. Daňové orgány tak nesmí rezignovat na vyhodnocování dalších okolností a faktorů jdoucích nad rámec těch výslovně uvedených v tomto pokynu.

[22] Stěžovatelka namítá, že městský soud nesprávnou kvalifikací institutu prominutí odvodu a penále jako volného správního uvážení nezákonně zúžil rozsah přezkumu a fakticky rezignoval na svou přezkumnou povinnost. Této námitce však nelze přisvědčit.

[23] Z textu bodu 58 rozsudku městského soudu je zřejmé, že zde městský soud neurčitý právní pojem a správní uvážení nezaměnil. Výslovně zde uvedl i to, že žalovaný se zabývá

pokračování

jedině tím, zda jsou dány důvody hodné zvláštního zřetele, pro které může zcela nebo zčásti tyto částky prominout. Argumentačně se v celém rozsudku věnoval jak správnímu uvážení, tak neurčitému právnímu pojmu *důvody hodné zvláštního zřetele*, nicméně to neznamená, že tyto pojmy směšoval. Jak bylo uvedeno výše, § 44a odst. 12 zákona o rozpočtových pravidlech obsahuje kombinaci obou těchto institutů. Skutečnost, že se městský soud věnoval oběma, je proto logická.

III.3 Normativizace interního pokynu GFŘ D-46

[24] Stěžovatelka dále namítá, že se městský soud dopustil nezákonné normativizace interního pokynu GFŘ D-46, neboť mu přisoudil kvazi-normativní sílu. Argumentuje tím, že (i) vnitřní předpis nemůže upravovat práva a povinnosti soukromých osob (zde stěžovatelka odkazuje na rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57), (ii) zákon o rozpočtových pravidlech ve svém § 44a odst. 12 stanoví otevřenou kategorii důvodů hodných zvláštního zřetele a (iii) správní orgán je povinen hodnotit, proč konkrétní důvody nejsou důvody hodné zvláštního zřetele.

[25] Předně je nutno uvést, že z rozsudku č. j. 2 Ans 1/2005-57 vůbec neplyne to, co stěžovatelka uvádí. Tento rozsudek pouze potvrzuje, že interní pokyn vytváří správní praxi, která je pro správní orgán závazná, z čehož vycházel i městský soud. Navíc stěžovatelka v žalobě nenamítala, že by interní pokyn GFŘ D-46 nezákonně upravoval práva a povinnosti soukromých osob. Ostatně nenamítá to ani nyní. Její tvrzení, že vnitřní předpis nemůže upravovat práva a povinnosti soukromých osob, je pouhým obecným konstatováním, z něhož neplynou žádné konkrétní skutkové a právní důvody nezákonnosti napadeného rozsudku. Pokud správní orgán svůj prostor pro uvážení omezí určitou správní praxí, sám sebe zaváže se jí v jiných obdobných případech zásadně držet. Tato správní praxe (popsaná interním pokynem) sama o sobě neupravuje práva a povinnosti soukromých osob. Povinnost podrobit se rozhodnutí správního orgánu v prostoru pro jeho uvážení totiž upravuje ustanovení zákona vymezující toto uvážení; správní praxe nicméně dává jednotlivci právo dovolat se jí, a tím omezuje prostor pro uvážení správního orgánu.

[26] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, pokyn GFŘ D-46 neobsahuje taxativní výčty důvodů zařaditelných pod neurčitý právní pojem *důvody hodné zvláštního zřetele*. Ostatně by je ani obsahovat nemohl, neboť by se to přičilo povaze neurčitého právního pojmu. Potud se Nejvyšší správní soud se stěžovatelkou shoduje. Z napadeného rozsudku ovšem neplyne, že by městský soud k pokynu GFŘ D-46 přistupoval odlišně. V bodě 65 sice skutečně konstatoval, že stěžovatelka neuvedla důvody, které by odpovídaly důvodům předestřeným v pokynu GFŘ D-46, ovšem toto konstatování nelze vytrhávat z kontextu. Městský soud zde prováděl pouze hodnocení ve vztahu ke kritériím obsaženým v pokynu GFŘ D-46. Z ostatních bodů (zejména 70 až 74) je však zřejmé, že městský soud vycházel z toho, že lze žádost odůvodnit i jinými důvody než těmi, které jsou uvedeny v pokynu GFŘ D-46. Ostatně v odstavci 71 výslovně uvedl, že žalovaný není vázán toliko pravidly uvedenými v pokynu GFŘ D-46.

[27] Nejvyšší správní soud proto neshledal, že by se městský soud dopustil toho, co stěžovatelka označuje za nezákonnou normativizaci pokynu GFŘ D-46.

III.4 Argumentace kruhem

[28] Stěžovatelka dále namítá, že se městský soud dopustil v bodě 72 napadeného rozsudku argumentace kruhem. Konkrétně tvrdí, že z úvah městského soudu plyne, že cokoli učiněné podle pokynu GFŘ D-46 je automaticky v souladu se zákonem.

[29] Stěžovatelka však parafrázuje úvahy městského soudu poněkud zavádějícím způsobem a dovozuje z nich závěr, který z nich neplyne. Městský soud v bodě 72 v první větě shrnul, že „mohl toliko přezkoumat, zda žalovaný nevybočil z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda jeho postup nebyl v rozporu s pravidly logického usuzování, zda žalovaný správní uvážení nezneužil či nepřekročil jeho meze, a zda předpoklady pro správní uvážení byly zjištěny procesně správně“. V následujícím textu sice hodnotil význam pokynu GFŘ D-46, avšak nečinil tak způsobem, jaký uvádí stěžovatelka. Městský soud totiž pouze uvedl, že meze správního uvážení jsou rámcově vymezeny i správní praxí (tedy nikoliv výlučně), která je dána pokynem GFŘ D-46. Rozhodně tedy nelze říct, že by podle městského soudu cokoli učiněné podle pokynu GFŘ D-46 bylo automaticky v souladu se zákonem.

[30] Nejvyšší správní soud proto nepovažuje úvahy městského soudu za logicky vadné; nejde ani o případ argumentace kruhem.

III.5 Rozlišování skutečností rozhodných pro stanovení odvodu a skutečností rozhodných pro jeho prominutí

[31] Podle stěžovatelky městský soud smísl zákonnost odvodu s důvody pro prominutí. Argumentoval totiž podle ní tím, že odvod byl pravomocně vyměřen a potvrzen správními soudy, jako by tím byla vyřešena i otázka důvodů pro prominutí.

[32] V obecné rovině je nutno souhlasit se stěžovatelkou, že předmět řízení o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně je odlišný od předmětu řízení o prominutí odvodu a penále. V každém z těchto řízení jsou posuzovány částečně odlišné skutečnosti. Zákonnost vyměření odvodu pak v žádném případě nemůže vylučovat jeho následné prominutí.

[33] Stěžovatelka ovšem opět přisuzuje úvahám městského soudu význam, který tyto úvahy nemají. Městský soud sice skutečně uvedl mimo jiné také to, že zákonnost odvodu již byla přezkoumána správními soudy. Rozhodně však z této skutečnosti nedovozoval nemožnost prominutí odvodu a penále. Pouze tím chtěl vyjádřit právě to, že v rámci přezkumu rozhodnutí o neprominutí odvodu a penále nelze přezkoumávat zákonnost rozhodnutí o odvodu, tj. otázky rozhodné výlučně pro stanovení odvodu. Prominutí není možné vnímat jako další opravný prostředek proti vyměření odvodu a penále (viz rozsudky NSS ze dne 7. 3. 2019, č. j. 10 Afs 65/2018-42, ze dne 28. 8. 2020, č. j. 4 Afs 110/2020-51, nebo ze dne 8. 9. 2023, č. j. 10 Afs 63/2023-53).

[34] Námitka směšování obou typů řízení je proto nedůvodná.

III.6 Marginální porušení zákona o veřejných zakázkách jako důvod pro prominutí

pokračování

[35] S předchozí námitkou velmi úzce souvisí další námitka, kterou stěžovatelka označuje jako mechanickou aplikaci standardu potenciality ovlivnění. Brojí v ní proti odmítnutí kvalifikace jejího pochybení jako marginálního s odůvodněním, že pochybení mohlo mít podle městského soudu vliv na výsledek zadávacího řízení, byť jen potenciálně. Podle stěžovatelky argumentace městského soudu trpí logickou vadou (důkaz kruhem). Uvádí, že dle logiky městského soudu by žádné porušení zákona o veřejných zakázkách nemohlo být nikdy kvalifikováno jako marginální, což činí tento důvod prominutí obsažený v pokynu zcela obsolentním.

[36] Městský soud v bodě 69 napadeného rozsudku posuzoval, zda stěžovatelkou uváděné důvody korespondují s důvodem označeným v pokynu GŘ D-46 jako *marginální pochybení*. Z výčtu tam uvedeného je zřejmé, že marginálními pochybeními jsou taková pochybení, která nemohla mít ani potenciálně vliv na naplnění účelu poskytnutí dotace nebo na výsledek zadávacího řízení. Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem městského soudu, že se o takový případ v jejím případě nejednalo. Stejně tak je nutno souhlasit s úvahou městského soudu, že tento závěr potvrzuje také obsah rozsudku NSS ze dne 12. 8. 2025, č. j. 10 Afs 220/2024-42, v němž byla posuzována zákonnost samotného odvodu za porušení rozpočtové kázně vyměřeného stěžovatelce. Nutno poznamenat, že intenzita pochybení je aspektem, který může být významný jak z hlediska stanovení samotného odvodu, tak z hlediska jeho možného prominutí. Nejvyšší správní soud přitom v bodu [31] uvedeného rozsudku mj. konstatoval, že pochybení stěžovatelky v rámci zadávacího řízení mohlo mít vliv na výsledek zadávacího řízení, a nebylo tedy jen formální. Zároveň dodal, že v důsledku zadání zakázek ve špatném režimu byli přímo osloveni jen tři dodavatelé místo alespoň pěti, které by stěžovatelka bývala musela vyzvat k podání nabídek a k prokazování kvalifikace ve zjednodušeném podlimitním řízení. Nejvyšší správní soud nemá důvod se od tohoto hodnocení nyní odchýlit a souhlasí se závěrem městského soudu, že se o marginální pochybení ze strany stěžovatelky nejednalo, neboť zjevně došlo k omezení soutěže o veřejnou zakázku, tj. nikoliv toliko k formálnímu pochybení.

[37] Ze strany městského soudu v této otázce nešlo o mechanickou aplikaci standardu potenciality ovlivnění, která by trpěla logickou vadou. Stěžovatelka se snaží nalézt v napadeném rozsudku argumentaci kruhem opět pouze za pomoci účelové dezinterpretace úvah městského soudu. Z argumentace městského soudu rozhodně neplyne, že by žádné porušení zákona o veřejných zakázkách nikdy nemohlo být kvalifikováno jako marginální.

[38] Ani v této části proto není kasační stížnost důvodná.

III.7 Likvidační efekt jako důvod pro prominutí

[39] Stěžovatelka namítá, že městský soud porušil princip rovnosti, jestliže nepřipustil, že by likvidační efekt odvodu mohl být u obce důvodem pro jeho prominutí. Zároveň v souvislosti s tím namítá, že byl postupem žalovaného porušen princip legitimního očekávání, neboť Odvolací finanční ředitelství ji odkázalo na možnost namítat likvidační charakter odvodu právě v žádosti o jeho prominutí.

[40] Je nutno předeslat, že stěžovatelka na podporu své argumentace odkazuje na neexistující rozsudek (specifikován v kasační stížnosti jako rozsudek ze dne 29. 6. 2011,

č. j. 8 As 15/2011-49). Rozsudek daného data vydání a čísla jednacího (ani spisové značky) neexistuje. Nejvyšší správní soud se proto k jeho významu pro řešený případ nemůže vyjádřit.

[41] Pokud jde o tvrzené legitimní očekávání, souhlasí Nejvyšší správní soud s hodnocením městského soudu, že se ze strany Odvolacího finančního ředitelství jednalo skutečně pouze o obecné poučení o možnosti poukázat na nepřiměřený dopad odvodu v rámci žádosti o prominutí odvodu. Nešlo o žádný příslib či předjímání pozitivního výsledku takové žádosti. Je tak zřejmé, že v daném případě nemohlo stěžovatelce vzniknout legitimní očekávání, že tvrzený likvidační charakter bude posouzen jako důvod pro prominutí odvodu. Stejně tak nelze rozhodnutí žalovaného chápat jako změnu (obrat) v postoji správních orgánů.

[42] Nejvyšší správní soud nemá ani za to, že by městský soud porušil princip rovnosti tím, že by vyloučil obce (či obecně právnické osoby) z možnosti uplatňovat jako důvod pro prominutí právě likvidační efekt odvodu. Stěžovatelka tento závěr městského soudu dovozuje z bodu 70 napadeného rozsudku, v němž ovšem městský soud pouze uvedl, že samotný pokyn GFŘ D-46 tento důvod uvádí pouze ve vztahu k fyzickým osobám. Stěžovatelka však opomíjí dvě skutečnosti. Zaprvé byla tato úvaha městského soudu spíše sekundární. Městský soud ji uvedl doslova „*navíc*“ nad rámec své úvahy o tom, že odvod a pokuta tak ničivý efekt na stěžovatelku nemá. Zadruhé městský soud v napadeném rozsudku vycházel z toho, že výčet důvodů uvedených v pokynu GFŘ D-46 není taxativní (bod 71 či poslední věta bodu 72 napadeného rozsudku). Není tedy pravdou, že by městský soud zcela vyloučil možnost, že by stěžovatelkou uváděný důvod mohl být důvodem pro prominutí odvodu a penále.

[43] Městský soud naopak dopad odvodu a penále do majetkové sféry stěžovatelky posuzoval věcně, byť velmi stručně (s přihlédnutím k (i) opakovanému přebytkovému hospodaření stěžovatelky v letech, pro které předložila své rozpočty, (ii) povolení úhrady plateb ve splátkách a (iii) existenci stabilních příjmů stěžovatelky). Jak již bylo uvedeno výše, vypořádání této otázky ze strany městského soudu bylo adekvátní hloubce stěžovatelčiny žalobní argumentace. Ani v rámci kasační stížnosti přitom stěžovatelka nepředkládá žádný podrobnější rozbor dopadů odvodu a penále do své majetkové sféry a kvalifikovaným způsobem (tj. nad rámec prostého konstatování opaku) úvahy městského soudu nevyvrací.

[44] Nelze proto přisvědčit ani těmto námitkám.

III.8 Povodeň jako důvod pro prominutí

[45] Stěžovatelka dále poukazuje na to, že povodeň může být mimořádnou okolností a tím i důvodem pro prominutí odvodu a penále. V této souvislosti opět vytýká městskému soudu logickou chybu v jeho argumentaci (*non sequitur*).

[46] Tato námitka je reakcí na úvahu obsaženou v bodu 68 napadeného rozsudku, podle níž ani událost živelné nebo jiné pohromy nemůže být v této věci aspektem pro prominutí odvodu a penále. Podle městského soudu byla tato skutečnost důvodem pro samotné poskytnutí dotace a nezapříčinila samotný odvod za porušení rozpočtové kázně.

pokračování

[47] V obecné rovině je nutno souhlasit s městským soudem v tom, že pro účely prominutí odvodu a penále jsou rozhodující skutečnosti, které vedly k porušení rozpočtové kázně, nikoliv skutečnosti, které vedly daleko před tím k samotnému poskytnutí dotace. Na druhou stranu si lze představit, že živelná událost (povodeň) nejenže zapříčiní potřebu poskytnutí dotace, ale může způsobit také určitý časový tlak na realizaci účelu dotace a tento časový tlak může být relevantní okolností snižující význam pochybení při zadávání veřejné zakázky.

[48] Dle Nejvyššího správního soudu tedy povodeň a její následky, které byly primárně důvodem poskytnutí dotace, mohou být teoreticky zároveň *objektivním důvodem* spadajícím pod čl. III bod 1. písm. a) pokynu GFŘ D-46, resp. *důvodem hodným zvláštního zřetele* dle § 44a odst. 12 zákona o rozpočtových pravidlech. Povodeň však nenaplnuje tyto pojmy automaticky. Aby ji bylo možné klasifikovat tímto způsobem, je nutné: (i) odpovídajícím způsobem popsat a vyhodnotit skutkový stav (např. závažnost povodně, délka jejího trvání, její konkrétní dopady), (ii) jednoznačně a přezkoumatelným způsobem popsat a prokázat kauzalitu mezi důsledky povodně a porušením rozpočtové kázně (zejména popsat časovou souslednost mezi úkony, které měly být činy v časové tísní, tuto časovou tíseň blíže zdůvodnit a podrobně rozvést, v čem přesně bránila naplnění zákonného postupu). Skutkové okolnosti a kauzální vazby musí žadatel o prominutí řádně tvrdit a adekvátním způsobem prokazovat.

[49] Závěr a hodnocení městského soudu obsažené v bodu 68 napadeného rozsudku je proto nutno hodnotit ve světle toho, jak konkrétně stěžovatelka vymezila jednotlivé žalobní body v návaznosti na odůvodnění své žádosti. Stěžovatelka v žalobě uvedla, že zadávání zakázek po povodních k odstranění jejich následků se odehrávalo v obtížné a mimořádné situaci s tím, že mimořádnost spočívá ve způsobu zatížení obce (personálně, finančně, odborně i technicky). Mimořádnost rovněž dovozovala ze skutečnosti, že nenastává pravidelně. Stěžovatelka kromě obecných tvrzení neuvedla konkrétní dopady povodně na její možnost zadat veřejnou zakázku v souladu se zákonem a nedoložila nic, z čeho by plynulo, že by skutečně měla povodeň jakýkoliv vliv na zjištěné porušení rozpočtové kázně. Za této situace městský soud nepochybil, jestliže uzavřel, že povodeň nemůže být „v této věci“ důvodem pro prominutí penále, a zaměřil se přitom na evidentní skutečnost, že povodeň byla primárně důvodem pro poskytnutí dotace a přinejmenším na první pohled nebyla příčinou porušení rozpočtové kázně. Tuto úvahu neshledává Nejvyšší správní soud logicky chybnou.

[50] Ani v této části proto není kasační stížnost důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[51] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[52] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) nedosáhla procesního úspěchu, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému,

jenž byl procesně úspěšný, nevznikly v řízení o kasační stížnosti náklady převyšující náklady na běžnou úřední činnost.

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

V Brně dne 20. dubna 2026

Eva Šonková
předsedkyně

s
e
n
á
t
u