



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **Statutární město Chomutov**, se sídlem Zborovská 4602, Chomutov, zastoupený JUDr. Tomášem Kindlem, advokátem se sídlem Blatenská 3218/83, Chomutov, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2020, čj. MF-45006/2016-1203-5, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 13. 3. 2023, čj. 16 Af 2/2021-95,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku jednak zabýval otázkou, zda v nyní posuzované věci došlo či nedošlo k prekluzi práva státu na vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. Při posuzování této otázky vycházel Nejvyšší správní soud z čl. 3 odst. 1 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (dále jen „nařízení 2988/95“).

[2] Dále se zabýval otázkou, zda k jednání, které založilo porušení rozpočtové kázně, mohlo v posuzované věci dojít ještě předtím, než byly finanční prostředky vůbec připsány na účet příjemce dotace. S tím souvisí otázka, zda se v nynější věci měl aplikovat § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „zákon o územních rozpočtech“) ve znění účinném do 29. 12. 2011, nebo ve znění účinném od 30. 12. 2011.

*Procesní průběh věci*

[3] Dne 31. 8. 2010 proběhlo losování, při němž žalobce náhodným výběrem zúžil výběr uchazečů o veřejnou zakázku „Oddychové a relaxační centrum a Doplnění parkovacích ploch a technické infrastruktury“.

[4] Způsob provedení tohoto výběru posléze shledal Úřad pro ochranu hospodářské soutěže rozporný se zásadou transparentnosti podle § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a proto shledal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle tohoto zákona. V této procesní větvi podal žalobce postupně rozklad, žalobu a kasační stížnost, nicméně všechna tato podání byla zamítnuta (viz rozsudek NSS z 26. 9. 2019, čj. 10 As 114/2018-47). Tato procesní větev je tedy uzavřena.

[5] Poté, co proběhlo výše popsané zúžení výběru uchazečů, uzavřel žalobce 23. 12. 2010 s vítězným uchazečem smlouvu o dílo. Následně žalobce a Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad uzavřeli 30. 6. 2011 smlouvu o poskytnutí dotace na výše uvedený projekt oddychového centra. Ve dnech 12. 4. 2012 a 21. 11. 2013 došlo k připsání dotačních prostředků na účet žalobce.

[6] Dne 24. 9. 2014 byla vydána zpráva o auditu operace (která byla doplněna o dodatek z 22. 12. 2015). Z této zprávy plyne, že při zúžení výběru uchazečů došlo k porušení zásady transparentnosti podle § 6 zákona o veřejných zakázkách. Dle auditorů žalobce tímto jednáním porušil smlouvu o poskytnutí dotace. Ačkoliv zpráva o auditu shledala vícero pochybení, tak pouze popsané pochybení se následně stalo předmětem nyní přezkoumávaných správních rozhodnutí. Ostatní shledaná pochybení proto Nejvyšší správní soud nezmiňuje.

[7] Dne 10. 3. 2015 zahájil Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „správce daně“) řízení za účelem správného zjištění a stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Platebním výměrem z 1. 3. 2016 (dále „prvostupňové rozhodnutí“) správce daně uložil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 57 008 893 Kč. Správce daně na základě shromážděných podkladů shledal, že žalobce při zúžení výběru uchazečů porušil zásadu transparentnosti podle § 6 zákona o veřejných zakázkách. Tím dle správce daně žalobce porušil podmínky poskytnutí dotace, čímž došlo k neoprávněnému použití peněžních prostředků ve smyslu § 22 odst. 2 písm. b) zákona o územních rozpočtech ve znění od 30. 12. 2011.

[8] Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, o kterém žalovaný rozhodl v záhlaví uvedeným (nyní přezkoumávaným) rozhodnutím tak, že odvolání zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

[9] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem zamítl rozsudkem z 18. 7. 2022, čj. 16 Af 2/2021-62. Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce kasační stížnost, o které rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem z 22. 12. 2022, čj. 8 Afs 178/2022-44, tak, že zrušil tehdy napadený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud shledal, že se krajský soud dopustil vady, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozsudku, jestliže v řízení o žalobě stále jednal s žalovaným (Ministerstvem financí), ačkoliv vzhledem ke změně právní úpravy měl jednat

pokračování

s Odvolacím finančním ředitelstvím (dále jen „OFŘ“) jako s žalovaným správním orgánem. Věcnou podstatou tohoto sporu se však Nejvyšší správní soud nezabýval.

*Napadený rozsudek krajského soudu*

[10] V novém řízení postupoval krajský soud v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu a jednal s OFŘ jako s žalovaným správním orgánem (viz ale vysvětlení změny žalovaného správního orgánu v průběhu řízení o nynější kasační stížnosti v bodě [26] tohoto rozsudku). V tomto řízení vydal krajský soud v záhlaví uvedený (nyní napadený) rozsudek, v němž převzal odůvodnění z předchozího rozsudku z 18. 7. 2022. Krajský soud tedy žalobu opět zamítl.

[11] Krajský soud se úvodem svého posouzení zabýval vztahem mezi rozhodnutím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, které se týká deliktu porušení zákona o veřejných zakázkách, a mezi rozhodnutím dotačního orgánu o odvodu za porušení rozpočtové kázně. Daný okruh žalobních námitek shledal krajský soud nedůvodným.

[12] Dále se krajský soud zabýval otázkou, podle kterého znění § 22 odst. 2 zákona o územních rozpočtech měly správní orgány posoudit porušení rozpočtové kázně. Správní orgány aplikovaly znění účinné od 30. 12. 2011. Žalobce měl ale za to, že správní orgány měly aplikovat znění účinné do 29. 12. 2011. Krajský soud žalobci nepřisvědčil. Ocitoval obě znění § 22 odst. 2 zákona o územních rozpočtech. Oproti předchozímu znění to novější již výslovně stanovovalo, že k porušení rozpočtové kázně může dojít ještě před připsáním peněžních prostředků na účet příjemce [písm. b) tohoto ustanovení]. Krajský soud dále ocitoval judikaturu, z níž vyplývá, že se má aplikovat to znění zákona o územních rozpočtech, které je účinné v době porušení rozpočtové kázně. Z této judikatury rovněž vyplývá, že za den porušení rozpočtové kázně je u dotací poskytovaných zpětně třeba považovat ten den, kdy byly dané peněžní prostředky připsány na účet příjemce dotace.

[13] Krajský soud souhlasil s žalobcem v tom, že k nezákonnému zúžení výběru uchazečů a k uzavření smlouvy o poskytnutí dotace došlo ještě v době, kdy bylo účinné předchozí znění (do 29. 12. 2011). K výplatě peněžních prostředků na účet žalobce však došlo až v době, kdy bylo účinné novější znění (od 30. 12. 2011). K porušení rozpočtové kázně tedy došlo až po novelizaci, a proto je dle krajského soudu v nynější věci rozhodné znění zákona účinné od 30. 12. 2011. Zákon č. 465/2011 Sb., na základě kterého došlo s účinností od 30. 12. 2011 k novelizaci § 22 odst. 2 zákona o územních rozpočtech, v tomto ohledu dle krajského soudu nestanoví žádná přechodná ustanovení, podle kterých by se mělo aplikovat znění účinné do 29. 12. 2011. Ostatně – ke smlouvě o poskytnutí dotace byl dne 20. 9. 2013 uzavřen dodatek č. 1, na jehož základě došlo ke změně čl. XXI smlouvy. Nové znění tohoto článku upravuje porušení rozpočtové kázně stejným způsobem jako § 22 odst. 2 zákona o územních rozpočtech ve znění účinném od 30. 12. 2011. Tento smluvní dodatek tedy dle krajského soudu zjevně reflektoval nové znění zákona.

[14] Krajský soud nad rámec nutného doplnil, že § 22 odst. 2 zákona o územních rozpočtech je obsahově stejný v obou posuzovaných zněních. Krajský soud ocitoval část důvodové zprávy k zákonu č. 465/2011 Sb. a shledal, že nová právní fikce (bod [15] tohoto rozsudku) má jen upřesnit okamžik porušení rozpočtové kázně pro případ, kdy peněžní prostředky byly poskytnuty *ex post*. Ve znění účinném do 29. 12. 2011 nebyl tento okamžik výslovně definován. To však dle krajského soudu neznamená, že by ze znění účinného do

29. 12. 2011 nešlo dovodit porušení rozpočtové kázně i pro ty případy, kdy k porušení zákonné či smluvní povinnosti došlo ještě před uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace. Tento závěr vyplývá dle krajského soudu i z judikatury.

## II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání

### *Kasační námitky*

[15] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Nesouhlasil s tím, že správní orgány aplikovaly § 22 odst. 2 zákona o územních rozpočtech ve znění účinném od 30. 12. 2011. Měly totiž aplikovat znění předchozí, neboť posuzovaný dotační vztah vznikl v době před 29. 12. 2011 uzavřením smlouvy o dotaci. Až znění účinné od 30. 12. 2011 zavedlo novou fikci, že k porušení rozpočtové kázně může dojít ještě před vyplacením peněžních prostředků, což by teoreticky mohl být případ i tohoto sporu. Znění účinné do 29. 12. 2011, které by se mělo aplikovat, však tuto fikci neobsahovalo.

[16] Použití této fikce na dotační vztahy vzniklé v době do 29. 12. 2011 je dle stěžovatele nepřipustně retroaktivní. Stěžovatel v tomto ohledu vysvětlil, že odvod za porušení rozpočtové kázně je svým charakterem blízký daním nebo veřejnoprávním sankcím. Daňové povinnosti či možnosti udělení sankcí však nelze dle stěžovatele stanovovat zpětně, resp. je třeba je posuzovat podle právní úpravy, která byla účinná v rozhodné době, tj. v době daného zdaňovacího období či v době uskutečnění daného jednání. Dále obecně platí, že právní vztahy by se měly posuzovat podle té právní úpravy, která byla účinná v době, kdy tyto vztahy vznikly. Ve vztahu k odvodu za porušení rozpočtové kázně to znamená, že správní orgány nemohly uložit stěžovateli odvod, jestliže jeho jednání nenaplněvalo ty podmínky pro vznik porušení rozpočtové kázně, které byly stanoveny právní úpravou účinnou v rozhodné době. Rozhodnou dobou je v nynější věci doba uzavření smlouvy o dotaci, neboť tehdy vznikl právní vztah mezi stěžovatelem a poskytovatelem dotace.

[17] Stěžovatel zdůraznil, že při interpretaci a aplikaci právních předpisů je nutné znát záměr zákonodárce, který bývá vyjádřen v důvodové zprávě. Stěžovatel tedy ocitoval část důvodové zprávy k zákonu č. 465/2011 Sb., z níž dle stěžovatele vyplývá, že zákonodárce zamýšlel zavést tuto fikci jako novou. Stěžovatel dodal, že takovou fikci lze stanovit pouze zákonem, ne smlouvou.

[18] V následných podáních, které stěžovatel zaslal Nejvyššímu správnímu soudu, namítl prekluzi práva státu na vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. Stěžovatel vysvětlil, proč se může a má v nynější věci v otázce prekluze aplikovat nařízení 2988/95, a nikoliv zákon o územních rozpočtech. Stěžovatel vysvětlil, že úprava prekluzivních lhůt podle zákona o územních rozpočtech je v rozporu s nařízením 2988/95 a navrhl Nejvyššímu správnímu soudu, aby v tomto ohledu položil Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „SDEU“) předběžné otázky. Stěžovatel se dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 15. 2. 2024, čj. 4 Afs 52/2023-85 (dále „rozsudek *Ústecký kraj*“), z něž vyplývá, že prekluzivní lhůta se počítá ode dne, kdy byla uzavřena smlouva o poskytnutí dotace. S ohledem na tento závěr prekluze v nynější věci skutečně nastala.

### *Vyjádření žalovaného*

pokračování

[19] OFŘ (viz vysvětlení změny žalovaného správního orgánu v průběhu řízení o nynější kasační stížnosti v bodě [26] tohoto rozsudku) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že se ztotožňuje s napadeným rozsudkem krajského soudu. OFŘ má za to, že v otázce retroaktivity stěžovatel v kasační stížnosti nereaguje na konkrétní rozhodovací důvody krajského soudu. Jak již vysvětlil krajský soud, z judikatury vyplývá, že porušení rozpočtové kázně může nastat i tehdy, došlo-li k porušení podmínek dotace ještě před uzavřením smlouvy o dotaci. To platilo i ve znění zákona účinném do 29. 12. 2011. V nynější věci nelze o nepřipustné retroaktivitě vůbec hovořit.

[20] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti rovněž navrhl její zamítnutí. Jde-li o otázku retroaktivity, tak žalovaný fakticky souhlasí s argumentací OFŘ.

[21] Žalovaný dále nesouhlasil se stěžovatelem v tom, že by v nynější věci došlo k prekluzi práva státu na stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Žalovaný v tomto ohledu upozornil Nejvyšší správní soud na rozpor v jeho judikatuře a navrhl, aby Nejvyšší správní soud postoupil tuto věc svému rozšířenému senátu (pozn. NSS: tento tvrzený rozpor je podrobněji vysvětlen v bodě [45] tohoto rozsudku). Z nařízení 2988/95 vyplývá, že členské státy mají právo si stanovit vlastní prekluzivní lhůty. Tuto komplexní úpravu má i Česká republika v zákoně o územních rozpočtech, a proto je třeba vycházet právě z něj. Dalším důvodem pro aplikaci národního práva je ten, že u dotací vzniká primárně dopad na národní rozpočty a ty jsou až sekundárně refundovány z unijních rozpočtů. Navíc, mnoho projektů je částečně financováno z národních a částečně z unijních zdrojů. Je tedy třeba vyjasnit hranici, kdy je třeba aplikovat národní a kdy unijní předpisy.

[22] Pokud by ale i přesto mělo být aplikováno nařízení 2988/95, pak by se prekluzivní lhůta patrně začala počítat až od okamžiku proplacení dotace či dokonce od okamžiku, kdy dotační orgán zahájil stíhání za účelem odnětí neoprávněně získané podpory. S ohledem na znění nařízení 2988/95 je třeba určit, zda v nyní posuzované věci šlo o jednorázovou, opakovanou či pokračující nesrovnalost. Toto určení má totiž vliv i na určení okamžiku, od něž započne běžet prekluzivní lhůta. Vliv na počátek běhu prekluzivní lhůty má podle nařízení 2988/95 i určení toho, zda jde o víceletý program. Také žalovaný se odkázal na rozsudek *Ústecký kraj* a vysvětlil, proč je tento rozsudek v rozporu s nařízením 2988/95 a s judikaturou SDEU v otázce, jak dlouhá může být prekluzivní lhůta pro rozhodnutí o vrácení dotace, jestliže národní zákonodárce nestanovil lhůtu pro zahájení řízení o vrácení dotace. S ohledem na tyto pochybnosti proto žalovaný navrhl Nejvyššímu správnímu soudu, aby ohledně prekluzivních lhůt položil SDEU předběžné otázky.

[23] Po vydání rozsudku ve věci C-539/24 (bod [29] tohoto rozsudku) žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že v nynější věci počala prekluzivní lhůta běžet od okamžiku dovršení plnění ze smlouvy o dílo. Žalovanému nicméně není zřejmé, k jakému okamžiku se tak stalo, a proto by dle jeho názoru měl Nejvyšší správní soud vyzvat stěžovatele, aby doložil, kdy došlo k uhrazení poslední splátky za nyní posuzované plnění. Žalovaný rovněž upozorňuje na to, že dle čl. 3 odst. 1 třetího podstavce nařízení 2988/95 může být běh prekluzivní lhůty přerušen úkony příslušného orgánu. Takové úkony nastaly dle žalovaného také v nyní projednávané věci.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[24] Kasační stížnost není důvodná.

*Změna žalovaného správního orgánu v průběhu řízení o kasační stížnosti*

[25] Ve výše zmiňovaném rozsudku čj. 8 Afs 178/2022-44 Nejvyšší správní soud závázal krajský soud k tomu, aby v novém řízení jednal s OFŘ jako s žalovaným správním orgánem. Na základě zákona č. 251/2021 Sb. totiž došlo ke změně správního orgánu, který měl projednávat odvolání v tomto typu sporů, a který tak měl být nově považován za žalovaný správní orgán ve smyslu § 69 s. ř. s. (viz rozsudek NSS čj. 8 Afs 178/2022-44, bod 17 a násl.). Tato pravomoc a procesní postavení, které původně náležely žalovanému (Ministerstvu financí), tak přešly na OFŘ. V novém řízení proto krajský soud nově jednal s OFŘ. Následně i Nejvyšší správní soud v řízení o nynější kasační stížnosti zpočátku jednal s OFŘ jako s žalovaným správním orgánem.

[26] V průběhu nynějšího řízení o kasační stížnosti nicméně došlo k další změně právní úpravy. Dne 20. 6. 2023 nabyl účinnosti zákon č. 151/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 251/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Tato novela zasáhla i do nynějšího řízení o kasační stížnosti, jelikož novelizovala čl. IX bod 4 zákona č. 251/2021 Sb. Dle tohoto ustanovení (resp. dle čl. II bodu 5 zákona č. 151/2023 Sb.) se v řízeních o kasačních stížnostech, které se vztahují ke správním řízením o porušení rozpočtové kázně ve vztahu k prostředkům poskytnutým od Regionální rady regionu soudržnosti zahájeným před 1. 1. 2022, má za žalovaný správní orgán stále považovat Ministerstvo financí. To je situace i u nyní posuzovaného sporu. Nejvyšší správní soud proto přípisy z 2. 11. 2023 informoval OFŘ, stěžovatele a žalovaného o tom, že nadále bude v tomto řízení jednat s žalovaným (Ministerstvem financí) jako s žalovaným správním orgánem.

*Prekluze*

[27] Nejvyšší správní soud se úvodem zabýval otázkou, zda v nyní posuzované věci došlo či nedošlo k prekluzi práva státu na vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. Teprve poté, co si soud učiní závěr ohledně uplynutí prekluzivní lhůty, je namístě zabývat se meritem věci. Dojde-li totiž soud k závěru, že prekluzivní lhůta uplynula, pozbývá smyslu věcné vypořádání ostatních námitek (rozsudek NSS z 31. 3. 2026, čj. 2 Afs 7/2025-45, bod 21). Krajský soud v bodě 14 napadeného rozsudku uvedl, že z úřední povinnosti zkoumal také otázku prekluze a uzavřel, že ji neshledal. Tento závěr blíže neodůvodnil. Také Nejvyšší správní soud se musí touto otázkou zabývat z úřední povinnosti (rozsudek NSS z 10. 2. 2026, čj. 1 Afs 138/2025-78, bod 24). Před samotným posouzením této otázky je ale důležité zmínit, že není třeba, aby Nejvyšší správní soud vypořádal každý dílčí argument, který stěžovatel k této otázce vznesl. Stačí, pokud soud postaví proti tvrzením stěžovatele právní názor, v jehož konkurenci kasační argumentace jako celek neobstojí (rozsudek NSS z 13. 3. 2026, čj. 22 Ads 284/2025-67, bod 53).

[28] Nejvyšší správní soud usnesením z 4. 12. 2024, čj. 8 Afs 62/2023-90, přerušil řízení o nyní projednávané kasační stížnosti. Desátý senát Nejvyššího správního soudu totiž usnesením z 31. 7. 2024, čj. 10 Afs 82/2024-52, položil SDEU tři předběžné otázky. Ty se týkaly výkladu čl. 3 odst. 1 nařízení 2988/95, přičemž odpověď na ně mohla mít vliv i na nyní projednávanou kasační stížnost. Věc řešená desátým senátem se sice týkala zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Úprava prekluzivních lhůt podle tohoto zákona je však prakticky

pokračování

totožná s úpravou prekluzivních lhůt podle nyní posuzovaného zákona o územních rozpočtech. Bylo tedy možné, že z rozsudku SDEU případně vyplýne, že také prekluzivní lhůty podle zákona o územních rozpočtech jsou v rozporu s nařízením 2988/95.

[29] SDEU rozhodl o výše zmiňovaných předběžných otázkách rozsudkem z 27. 11. 2025, ve věci C-539/24, *Mikroregion Porta Bohemica proti Odvolacímu finančnímu ředitelství* (dále jen „rozsudek *Porta Bohemica*“). SDEU odpověděl na položené předběžné otázky 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 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.

[30] Z výše citovaných závěrů SDEU vyplývá, že v nyní projednávané věci nelze posuzovat otázku prekluze podle § 22 odst. 11 zákona o územních rozpočtech ve znění do 19. 2. 2015. Dle tohoto ustanovení lze odvod a penále uložit do 10 let počítaných od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně. Důvod, proč nelze toto vnitrostátní právní ustanovení aplikovat, je stručně řečeno ten, že „neobsahuje komplexní úpravu prekluzivních lhůt, která by odpovídala čl. 3 odst. 3 nařízení 2988/95. Zejména neobsahuje úpravu lhůty pro zahájení řízení o vrácení dotace, nenaplňuje tedy v judikatuře SDEU akcentované pravidlo dvojnásobku prekluzivní lhůty pro zahájení řízení“ (rozsudek NSS z 19. 6. 2024, čj. 3 Afs 248/2023-135, bod 31). Jestliže tedy český zákonodárce nezakotvil lhůtu pro zahájení řízení vedoucího k uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně, pak je třeba posoudit prekluzi podle lhůt zakotvených v čl. 3 odst. 1 nařízení 2988/95. Nařízení 2988/95 je 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 práva, která jsou s ním v rozporu (rozsudek Soudního dvora z 9. 3. 1978, ve věci C-106/77, *Simmenthal*, bod 14). Je třeba dodat, že nyní posuzovaný projekt oddychového centra byl z 85 % celkových způsobilých výdajů hrazen z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Je tedy zřejmé, že případná nesrovnalost by poškozovala či mohla

poškodit finanční zájmy Evropské unie (viz třetí odpověď SDEU citovaná v bodě [29] tohoto rozsudku).

[31] Ustanovení čl. 3 odst. 1 a 3 nařízení 2988/95 zní takto:

*1) Promlčecí doba pro zahájení stíhání činí čtyři roky od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti uvedené v čl. 1 odst. 1. Odvětvové předpisy mohou stanovit i kratší lhůtu, která však nesmí být kratší než tři roky.*

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

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

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

*3) Členské státy si ponechávají možnost uplatňovat delší lhůtu, než která je uvedena v odstavci 1 (...).*

[32] Ačkoliv nařízení 2988/95 hovoří o *promlčení*, jde ve skutečnosti o prekluzi (rozsudek Ústecký kraj, bod 20). Zároveň je třeba uvést, že *stíháním* se rozumí rovněž i řízení vedoucí k uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně (rozsudek NSS z 31. 3. 2026, čj. 10 Afs 82/2024-133, bod 28). Nejvyšší správní soud nicméně nebude dále hovořit o *porušení rozpočtové kázně*, což je pojem z vnitrostátního práva, ale o *nesrovnalosti*, což je pojem z nařízení 2988/95 (tyto pojmy navíc nelze zcela ztotožňovat – viz rozsudek NSS čj. 2 Afs 7/2025-45, bod 30).

[33] Z čl. 3 odst. 1 nařízení 2988/95 vyplývá, že je třeba rozlišovat mezi prekluzivní lhůtou pro zahájení stíhání a mezi prekluzivní lhůtou pro rozhodnutí o odnětí neoprávněně získané výhody. Lhůta pro zahájení stíhání činí čtyři roky, přičemž tuto lhůtu lze přerušit úkonem, který se týká dané nesrovnalosti (výkladem těchto úkonů se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku čj. 2 Afs 7/2025-45, v bodě 34). Naopak lhůta pro rozhodnutí je dvojnásobná, činí tedy osm let, přičemž tuto lhůtu již nelze žádným úkonem prodloužit. Pro dodržení této lhůty je podstatné, aby v jejím průběhu nabyla daná správní rozhodnutí o odnětí neoprávněně získané výhody právní moci (rozsudek NSS z 31. 3. 2026, čj. 2 Afs 4/2024-58, bod 36).

[34] Za okamžik vzniku nesrovnalosti je považován ten okamžik, kdy dojde ke kumulativnímu naplnění dvou podmínek: 1) došlo k porušení unijních či vnitrostátních předpisů přispívajících k zajištění řádného řízení projektů financovaných z unijních finančních prostředků, a 2) došlo k potenciálnímu ohrožení či ke skutečnému poškození rozpočtu Unie (rozsudek NSS čj. 2 Afs 7/2025-45, bod 30 a tam odkazovaná judikatura).

pokračování

[35] Z čl. 3 odst. 1 nařízení 2988/95 dále vyplývá, že při posuzování otázky prekluze je třeba určit, zda daná nesrovnalost byla jednorázová, pokračující či opakovaná. U jednorázových nesrovnalostí totiž počíná prekluzivní lhůta běžet od okamžiku, kdy k nesrovnalosti došlo. Naopak u pokračujících nebo opakovaných nesrovnalostí běží prekluzivní doba ode dne, k němuž daná nesrovnalost skončila.

[36] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu vycházel z rozsudku SDEU z 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 *Ministre de l'Intérieur*“). V tomto rozsudku se SDEU zabýval porušením pravidel podle směrnice Rady 92/50/EHS o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby (dále jen „směrnice 92/50“) a s tím souvisejícím narušením volného pohybu služeb. SDEU uvedl, že „*narušení volného pohybu služeb způsobené porušením ustanovení směrnice 92/50 přetrvává během celé doby provádění smluv uzavřených v rozporu s touto směrnicí.*“ SDEU dále uvedl, že ačkoli určitá ustanovení směrnic týkající se zadávání veřejných zakázek povolují členským státům zachovat účinky smluv uzavřených v rozporu s těmito směrnici, nemohou mít za následek, že na chování zadavatele vůči unijnímu rozpočtu bude po uzavření takových smluv nahlíženo tak, že je v souladu s unijním právem. Z těchto důvodů pak SDEU dospěl k závěru, že „*porušení pravidel směrnice 92/50 příjemcem dotace z EFRR (Evropského fondu pro regionální rozvoj) 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“ (body 56 až 59 citovaného rozsudku; poznámku i zvýraznění doplnil Nejvyšší správní soud).

[37] Směrnice č. 92/50 byla později zrušena a nahrazena Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (dále jen „směrnice 2004/18“). Ta byla účinná 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 (čl. 2 směrnice 2004/18). Do českého právního řádu byly tyto zásady následně transponovány v § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, který byl účinný v době rozhodné pro nyní projednávanou věc.

[38] V nyní posuzované věci správní orgány dospěly k závěru, že se stěžovatel dopustil nesrovnalosti tím, že dle jejich názoru porušil pravidla zadávání veřejných zakázek. Stěžovatel měl dle správních orgánů konkrétně porušit zásadu transparentnosti, a to kvůli nezákonnému způsobu losování, jímž stěžovatel zúžil výběr uchazečů o veřejnou zakázku (body [3] až [7] tohoto rozsudku).

[39] Vzhledem k tomu, že dle správních orgánů došlo k porušení zásady transparentnosti, tedy zásady zadávání veřejných zakázek chráněné unijním právem, dopadají na nyní posuzovanou věc závěry rozsudku *Ministre de l'Intérieur*. Nesrovnalost spočívající v takovém porušení, které dle rozsudku *Ministre de l'Intérieur* trvalo po celou dobu provádění smlouvy o dílo, musí být považována za pokračující nesrovnalost ve smyslu čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce nařízení 2988/95. Prekluzivní lhůta tak dle uvedeného ustanovení začala běžet až dnem, kdy nesrovnalost skončila. Tímto dnem je podle rozsudku *Ministre de l'Intérieur* den, kdy bylo „dovršeno plnění“ smlouvy o dílo.

[40] Ze správního spisu vyplývá, že nyní posuzované plnění spočívalo v uskutečnění stavby oddychového centra. Za tímto účelem uzavřel stěžovatel s vybraným dodavatelem dne 23. 12. 2010 smlouvu o dílo, poté i s dodatky. Z této smlouvy vyplývá, že stěžovatel měl hradit toto dílo průběžně na základě dílčích faktur, které měl dodavatel vystavovat po ukončení a předání každé jednotlivé etapy díla. Dále, ze závěrečné monitorovací zprávy z 4. 10. 2013, vyplývá, že toto dílo bylo stěžovateli předáno v době před 19. 10. 2012, neboť tohoto dne došlo ke slavnostnímu otevření centra. Dále, ze soupisky účetních dokladů vyhotovené stěžovatelem, která je přílohou zprávy o auditu z 24. 9. 2014 a jejího dodatku z 22. 12. 2015, vyplývá, že stěžovatel hradil dílo několika platbami. Poslední z těchto plateb proběhla 27. 11. 2012 (interní evidenční číslo dokladu 190004).

[41] Na základě výše uvedeného má Nejvyšší správní soud za to, že **rozhodným dnem** pro počátek běhu prekluzivních lhůt **je v nynější věci 27. 11. 2012**. V tento den totiž dle správního spisu proběhla poslední splátka za dílo, čímž bylo dovršeno plnění ze smlouvy o dílo. Tím, že tato skutečnost vyplývá ze správního spisu, nemusel Nejvyšší správní soud vyzyvat stěžovatele k doložení této skutečnosti, jak soudu navrhuje žalovaný.

[42] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že k závěru, že *dovršení plnění* (tzv. soluce závazku) nastane buďto převzetím předmětu plnění či poslední splátkou za toto plnění (to podle toho, který z těchto okamžiků nastane později), dospěl soud také i v jiných obdobných sporech (rozsudky NSS z 10. 4. 2026, čj. 3 Afs 10/2024-105, bod 26; z 15. 4. 2026, čj. 9 Afs 146/2024-51, bod 60; dále výše odkazované rozsudky čj. 2 Afs 7/2025-45, bod 36; čj. 2 Afs 4/2024-58, bod 32).

[43] Jde-li o zahájení stíhání, tak k němu došlo dne 10. 3. 2015, kdy bylo stěžovateli odesláno i doručeno oznámení o zahájení řízení ve věci porušení rozpočtové kázně. K zahájení stíhání tedy došlo v rámci čtyřleté lhůty počítané od 27. 11. 2012. Jde-li o rozhodnutí o vrácení dotace, tak rozhodnutí žalovaného o odvolání nabylo právní moci 13. 11. 2020. Toto rozhodnutí tedy nabylo právní moci ještě v rámci osmileté lhůty počítané od 27. 11. 2012.

[44] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v nynější věci nedošlo k prekluzi práva státu na stanovení odvodu. Za takové situace by tedy bylo nadbytečné, aby se soud zabýval otázkou, zda běh prekluzivní lhůty byl v nynější věci přerušen úkony příslušného orgánu podle čl. 3 odst. 1 třetího pododstavce nařízení 2988/95, na které upozorňuje žalovaný. Tím, že v nynější věci nedošlo k prekluzi, se soud může dále v tomto rozsudku zabývat i dalšími námitkami.

[45] Nejvyšší správní soud se vyjádří k údajnému rozporu ve své judikatuře, na nějž upozorňuje žalovaný v jednom ze svých vyjádření. Žalovaný upozorňuje na rozpor mezi rozsudky z 27. 2. 2024, čj. 4 Afs 81/2022-43, a z 5. 3. 2024, čj. 6 Afs 23/2023-81, a rozsudkem Ústecký kraj. Žalovaný konkrétně upozorňuje na to, že ačkoliv jsou všechny zmiňované rozsudky skutkově srovnatelné, tak v prvních dvou vycházel Nejvyšší správní soud z vnitrostátní úpravy a prekluzi neshledal. Naopak v rozsudku Ústecký kraj vycházel Nejvyšší správní soud z nařízení 2988/95, resp. vysvětlil, že z vnitrostátní úpravy vycházet nemůže, přičemž v tomto případě soud prekluzi shledal. Žalovaný proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud postoupil tuto věc svému rozšířenému senátu.

pokračování

[46] Se stejným tvrzením žalovaného se již vypořádal třetí senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku čj. 3 Afs 248/2023-135. Osmý senát se s tímto vypořádáním ze strany třetího senátu ztotožňuje. V bodě 43 tohoto rozsudku se uvádí: „*V obou žalovaných zmiňovaných rozsudcích se sice Nejvyšší správní soud rovněž zabýval porušením rozpočtové kázně spočívajícím v porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, a jednalo se tedy v tomto ohledu o obdobnou situaci jako v rozsudku ve věci Ústecký kraj a v nyní projednávané věci (v případě rozsudku 6 Afs 23/2023-81 šlo dokonce o téměř identickou situaci jako v nyní projednávané věci, neboť i v tehdejší věci se jednalo o porušení rozpočtové kázně téže stěžovatelky spočívající v totožné změně podmínek veřejné zakázky v průběhu trvání kupní smlouvy na železniční vozidla). V rozsudku ve věci 4 Afs 81/2022-43 ani v rozsudku 6 Afs 23/2023-81 se však Nejvyšší správní soud výslovně k prekluzi práva uložit odvod nevyjadřoval. Přestože tím dle judikatury zdejšího soudu implicitně dospěl k závěru, že k prekluzi nedošlo (viz rozsudek ze dne 2. 4. 2009, č. j. 1 Afs 145/2008 - 135, č. 1851/2009 Sb. NSS), není zjevné, na základě jakých úvah k tomuto závěru dospěl, zejména zda v daných věcech aplikoval nařízení č. 2988/95 či nikoliv. Pouze ze skutečnosti, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci 4 Afs 81/2022-43 a v rozsudku 6 Afs 23/2023-81 nekonstatoval prekluzi práva uložit odvod, nelze dovozovat, že v těchto rozsudcích neaplikoval nařízení č. 2988/95. Z uvedených rozsudků totiž nevyplývá, **kdy** v daných případech došlo ke skončení jednotlivých nesrovnalostí. Jak bylo uvedeno výše, tato skutečnost je pro posouzení prekluze práva uložit odvod zásadní. Bez bližší znalosti skutkových okolností jednotlivých věcí tak nelze konstatovat, že Nejvyšší správní soud v těchto rozsudcích dospěl k odlišným právním závěrům, které by byly v rozporu s relevantními závěry uvedenými v rozsudku ve věci Ústecký kraj či se závěry v nyní projednávané věci. Není zde tedy dán rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s., jenž by bylo nutné odstranit předložením věci rozšířenému senátu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2018, č. j. 2 Azs 340/2017 - 72, č. 3820/2019 Sb. NSS)“ (bod 43 citovaného rozsudku).*

[47] Osmý senát dodává, že otázka slučitelnosti vnitrostátní právní úpravy s nařízením 2988/95 byla postavena najisto ze strany SDEU v rozsudku *Porta Bohemica*. I pokud by tedy skutečně v tomto ohledu existovaly rozpory v judikatuře Nejvyššího správního soudu, pak tyto rozpory byly vyřešeny díky posouzení ze strany SDEU. Za takové situace by tedy nebyl důvod pro postoupení této věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu (obdobně také rozsudek NSS čj. 9 Afs 146/2024-51, bod 43).

[48] Na závěry rozsudku *Ústecký kraj* upozorňuje také stěžovatel. Stěžovatel konkrétně namítá, že dle tohoto rozsudku počíná prekluzivní lhůta běžet od okamžiku, kdy byla uzavřena smlouva o poskytnutí dotace. Pro nyní projednávanou věc by to znamenalo, že rozhodným dnem pro počátek běhu prekluzivní lhůty by byl 30. 6. 2011. K takovému závěru by Nejvyšší správní soud teoreticky mohl dojít v situaci, pokud by se nyní jednalo o jednorázovou nesrovnalost. Jak ale soud vysvětlil výše v tomto rozsudku, nyní jde o pokračující nesrovnalost, a proto v nynější věci počala prekluzivní lhůta běžet až od okamžiku dovršení plnění ze smlouvy o dílo. Ty závěry rozsudku *Ústecký kraj*, které se týkají okamžiku počátku běhu prekluzivní lhůty, proto nelze na nyní posuzovanou věc bez dalšího aplikovat. Vedle toho, jak je vysvětleno v bodě [46] tohoto rozsudku, bez znalosti bližších skutkových okolností tehdy projednávané věci nelze konstatovat, že by rozsudek *Ústecký kraj* byl v rozporu s tímto rozsudkem či s jinými rozsudky zmíněnými v bodě [42].

[49] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že žalovaný ve svém vyjádření vznesl dva procesní návrhy. Jednak, aby Nejvyšší správní soud předložil tuto věc svému rozšířenému

senátu. S tímto návrhem se soud vypořádal výše. Dále pak žalovaný navrhl, stejně jako stěžovatel, aby osmý senát Nejvyššího správního soudu položil SDEU předběžné otázky ohledně slučitelnosti prekluzivních lhůt podle vnitrostátních předpisů s unijní úpravou. Tyto předběžné otázky však již položil desátý senát Nejvyššího správního soudu a SDEU na ně zodpověděl v rozsudku *Porta Bohemica*. Osmému senátu proto postačovalo, aby řízení o nynější kasační stížnosti přerušil a vyčkal na rozsudek SDEU. Žalovaný ve svém vyjádření dále uvedl řadu dílčích argumentů, proč by se dle jeho názoru nemělo v nynější věci aplikovat nařízení 2988/95, ale zákon o územních rozpočtech. Podstata této argumentace žalovaného však byla vyvrácena právě skrze závěry rozsudku *Porta Bohemica*. Osmý senát se proto nebude k těmto dílčím argumentům žalovaného věcně vyjadřovat. Lze nicméně dodat, že se stejnými dílčími argumenty, jaké žalovaný vznesl v nynějším řízení o kasační stížnosti, se Nejvyšší správní soud již jednou vypořádal, a to ve výše zmiňovaném rozsudku čj. 9 Afs 146/2024-51.

### *Otázka znění zákona o územních rozpočtech*

[50] Stěžovatel namítal, že správní orgány měly v dané věci aplikovat § 22 odst. 2 zákona o územních rozpočtech ve znění účinném do 29. 12. 2011, neboť posuzovaný dotační vztah vznikl před tímto datem uzavřením smlouvy o dotaci. Až znění účinné od 30. 12. 2011 pak zavedlo novou fikci, že k porušení rozpočtové kázně může dojít ještě před vyplacením peněžních prostředků. Použití tohoto pravidla proto dle stěžovatele představovalo nepřipustnou retroaktivitu.

[51] Nejvyšší správní soud by se tedy měl dále zaměřit na otázku, jaké znění § 22 odst. 2 zákona o územních rozpočtech mělo být v nynější věci aplikováno. Jak ale soud vysvětlí dále, odpověď na tuto otázku je pro nynější spor irelevantní. Obě posuzovaná znění tohoto ustanovení se totiž shodují v závěru, že k *porušení povinnosti stanovené zákonem* nebo *smlouvou* může dojít ještě před uzavřením smlouvy o dotaci. Zatímco krajský soud vyslovil tento závěr nad rámec nutného (pro úplnost) a jako svůj stěžejní rozhodovací důvod považoval posouzení toho, jaké znění zákona mělo být v nynější věci aplikováno, Nejvyšší správní soud z hlediska posouzení zákonnosti napadeného rozsudku považuje za dostačující vysvětlit, proč se relevantní část obsahu obou posuzovaných znění shoduje. Nejvyšší správní soud na tomto místě opět připomíná, že není třeba, aby při svém přezkumu vypořádal každý dílčí argument, který stěžovatel k této otázce vznesl. Stačí, pokud soud postaví proti tvrzením stěžovatele právní názor, v jehož konkurenci kasační argumentace jako celek neobstojí (bod [27] tohoto rozsudku).

[52] Ustanovení § 22 odst. 2 zákona o územních rozpočtech ve znění účinném do 29. 12. 2011 znělo takto:

*Neoprávněným použitím peněžních prostředků podle odstavce 1 je jejich použití, kterým byla porušena povinnost stanovená zákonem, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušeny podmínky, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity.*

[53] Ustanovení § 22 odst. 2 zákona o územních rozpočtech ve znění účinném od 30. 12. 2011 znělo takto:

## pokračování

*Neoprávněným použitím peněžních prostředků podle odstavce 1 je jejich použití, kterým byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, přímo použitelným předpisem Evropské unie, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí těchto prostředků. Za neoprávněné použití peněžních prostředků podle odstavce 1 se považuje také*

*a) porušení povinnosti stanovené právním předpisem, přímo použitelným předpisem Evropské unie, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí těchto prostředků, která souvisí s účelem, na který byly peněžní prostředky poskytnuty,*

*b) porušení povinnosti stanovené právním předpisem, přímo použitelným předpisem Evropské unie, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí těchto prostředků, která souvisí s účelem, na který byly peněžní prostředky poskytnuty, ke kterému došlo před připsáním peněžních prostředků na účet příjemce a které ke dni připsání trvá; den připsání peněžních prostředků na účet příjemce se považuje za den porušení rozpočtové kázně; penále za porušení rozpočtové kázně se počítá ode dne následujícího po dni, do kterého měl příjemce na základě platebního výměru odvod uhradit,*

*c) neprokáže-li příjemce peněžních prostředků, jak byly tyto prostředky použity.*

[54] Z § 22 odst. 2 zákona o územních rozpočtech ve znění účinném do 29. 12. 2011 vyplývá, že neoprávněným použitím peněžních prostředků je takové použití, jímž byly porušeny podmínky, za nichž byly příslušné dotační prostředky poskytnuty. Tyto podmínky musely být splněny v době uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. Z tohoto znění nelze dovozovat, že rozhodné okolnosti musely nastat až po uzavření smlouvy o poskytnutí dotace; naopak, i podmínky, za nichž byla dotace poskytnuta, mohly být porušeny již před uzavřením smlouvy. To však neznamená, že k porušení rozpočtové kázně docházelo již tímto samotným dřívějším jednáním. U dotací poskytovaných ex post se porušení rozpočtové kázně završovalo teprve okamžikem poskytnutí, resp. připsání peněžních prostředků příjemci, neboť teprve tehdy mohou být tyto prostředky „použity“ ve smyslu § 22 odst. 2 zákona o územních rozpočtech. Dřívější jednání tedy představuje rozhodnou skutkovou okolnost, která způsobuje, že následné poskytnutí a použití dotace je neoprávněné. Porušení rozpočtové kázně tedy mohlo spočívat v jednání, které se uskutečnilo ještě před uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace a před připsáním prostředků na účet. Nejvyšší správní soud dodává, že k podobnému závěru dospěl také v rozsudku z 30. 8. 2024, čj. 3 Afs 11/2023-107, v bodě 85.

[55] Také Nejvyšší správní soud, stejně jako krajský soud či stěžovatel, odkazuje na důvodovou zprávu k zákonu č. 465/2011 Sb. (tímto zákonem došlo s účinností od 30. 12. 2011 k novelizaci § 22 odst. 2 zákona o územních rozpočtech). Z ní vyplývá, že zákonodárce měl v úmyslu upřesnit definici neoprávněného použití peněžních prostředků pro dotace poskytované ex post, zejména tím, že stanovil, který okamžik se má považovat za den porušení rozpočtové kázně, nastaly-li rozhodné okolnosti již před připsáním prostředků. Novelou ovšem nebyla nově zavedena možnost zohlednit i dřívější jednání příjemce. Tato možnost byla relevantní již podle předchozí úpravy. Novela pouze výslovně vyjádřila, že v těchto případech je rozhodným okamžikem porušení rozpočtové kázně den připsání peněžních prostředků na účet příjemce. To však plynulo již z předchozí právní úpravy, jak bylo vyloženo výše.

[56] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu podpůrně odkazuje na svůj rozsudek z 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS. V něm dovodil, že porušení rozpočtové kázně mohlo spočívat v jednání, které nastalo před uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace (bod 20 ve spojení s bodem 22 odkazovaného rozsudku). Ačkoliv se v odkazované věci jednalo o porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 rozpočtových pravidel ve znění do 29. 12. 2011, a nikoliv ve smyslu nyní posuzovaného § 22 zákona o územních rozpočtech, jsou tyto závěry aplikovatelné i na nyní projednávanou věc. Ustanovení § 44 odst. 1 rozpočtových pravidel ve znění do 29. 12. 2011 bylo formulováno obdobně jako § 22 odst. 2 zákona o územních rozpočtech ve znění do 29. 12. 2011, tedy že za porušení rozpočtové kázně je třeba považovat neoprávněné použití peněžních prostředků. Stejně jako zákon o územních rozpočtech byla i rozpočtová pravidla s účinností od 30. 12. 2011 novelizována. Konkrétně do nich byl nově vložen § 44 odst. 1 písm. j), který stejně jako § 22 odst. 2 písm. b) zákona o územních rozpočtech ve znění účinném od 30. 12. 2011 upřesňoval, že k jednání vedoucímu k porušení rozpočtové kázně může dojít ještě před připsáním peněžních prostředků (resp. před uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace). Rovněž pro rozpočtová pravidla shodně jako v zákoně o územních rozpočtech toliko nově upřesnil den, který se má v daných situacích považovat za den porušení rozpočtové kázně.

[57] Na základě výše uvedeného tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační argumentace ohledně otázky, jaké znění § 22 odst. 2 zákona o územních rozpočtech bylo v nynější věci třeba aplikovat, jako celek neobstojí. V nynější věci nenastal žádný projev nepřipustné retroaktivity.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[58] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[59] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v tomto řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 26. května 2026

Jitka Zavřelová  
předsedkyně senátu