



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíckové v právní věci žalobkyně: **České dráhy, a. s.**, se sídlem nábreží L. Svobody 1222, Praha 1, zastoupena Mgr. Marinem Kramářem, LL. M., advokátem se sídlem Křižovnické náměstí 193/2, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 12. 2022, č. j. 16 Af 7/2021-76,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Usnesením Výboru Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad č. 5/39/2010 ze dne 5. 3. 2010 byla žalobkyni poskytnuta dotace z Regionálního operačního programu NUTS II Severozápad pro období 2007–2013 na realizaci projektu s názvem MODERNÍ SPOJENÍ KARLOVARSKÉHO A ÚSTECKÉHO KRAJE (dále též „projekt“). Žalobkyni byla ke dni 18. 10. 2013 proplacena dotace v celkové výši 51 306 920,88 Kč. Dne 28. 1. 2014 zahájil Auditní orgán Ministerstva financí ČR u žalobkyně audit zahrnující ověření certifikovaných výdajů v rámci předložené Žádosti o platbu č. 01/00600, který vyústil ve vydání platebního výměru č. 15/2016 ze dne 16. 11. 2016, č. j. RRSZ 12055/2016 (dále též „platební výměr“). Tímto výměrem byl žalobkyni vyměřen odvod ve výši 12 824 845 Kč za porušení rozpočtové kázně spočívající v neoprávněném použití peněžních prostředků dle § 22 odst. 2 písm. b) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v rozhodném znění (dále též „malá rozpočtová pravidla“). Žalobkyně napadla platební

výměr odvoláním. Žalovaný odvolání zamítl a platební výměr potvrdil rozhodnutím ze dne 25. 1. 2021, č. j. MF-23479/2017/1203-5.

II.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále též „krajský soud“). Shora označeným rozsudkem krajský soud žalobu zamítl. Podle krajského soudu postup žalobkyně bezpochyby představoval porušení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v rozhodném znění (dále též „zákon o veřejných zakázkách“), které mohlo ovlivnit výsledek zadávacího řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 As 153/2019-73). Dle názoru krajského soudu není pro posouzení možného ovlivnění veřejné zakázky podstatné, že přijetím dodatku č. 4 nedošlo k navýšení kupní ceny a zároveň žalobkyně naplnila účel dotace. Potenciální zájemci totiž nemohli s následnou změnou podmínek veřejné zakázky dopředu počítat, což mohlo ovlivnit jejich rozhodování, zda se zadávacího řízení zúčastnit, či nikoliv. Krajský soud proto dospěl k závěru, že žalobkyně porušila zákon o veřejných zakázkách, a tedy i rozpočtovou kázeň ve smyslu § 22 odst. 1 a 2 malých rozpočtových pravidel. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce žalobkyně, dle které uzavření smluvního dodatku nemohlo vést ke ztrátě v rozpočtu Evropské unie nebo České republiky, neboť smluvní pokuta není příjmem, který by měl být odečten od způsobilých výdajů projektu. Takovou námitku shledal krajský soud zcela bezpředmětnou, protože podstata pochybení žalobkyně tkví v porušení zadávacího řízení následnou změnou podmínek veřejné zakázky. Soud dále neshledal důvodnou námitku, dle níž je uložený odvod zjevně nepřiměřený. Dle názoru krajského soudu správní orgány nepochybily, když při stanovení výše odvodu vycházely z rozhodnutí Komise č. C(2013) 9527, jehož přílohou jsou pokyny ke stanovení finančních oprav, jež mají být provedeny u výdajů financovaných Unií v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro veřejné zakázky. Odvod ve výši 25 % nelze dle názoru krajského soudu považovat za zjevně nepřiměřený. Stejně tak neshledal krajský soud důvodné ani další námitky, a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). V prvním okruhu námitek stěžovatelka namítala, že uzavřením smluvního dodatku nedošlo k porušení rozpočtové kázně. Finanční prostředky, které obdržela, použila ve všech případech v souladu se zákonem a Smlouvou o dotaci, neboť je v plném rozsahu využila k uhrazení kupní ceny za motorové vlakové jednotky, jež byla výsledkem zadávacího řízení. Dotační prostředky tak stěžovatelka využila řádně, v plném rozsahu se stanovenými podmínkami a naplnila beze zbytku účel dotace. Smluvní pokuta navíc dle stěžovatelky není příjmem, o který by se měla snižovat dotace, a proto v souvislosti s uzavřením dodatku, který se týkal smluvních pokut za opožděné dodání, nebyl zákonný důvod přistupovat ke krácení dotace.

pokračování

Správní orgány proto pochybily, když stěžovatelce uložily kvůli uzavření smluvního dodatku odvod. V druhém okruhu námitek stěžovatelka brojila proti výši vyměřeného odvodu. V této souvislosti zejména uvedla, že stanovená výše odvodu (25 % z celkových způsobilých výdajů dle poměrů financování projektu z dotace), je zjevně nepřiměřená. Stěžovatelka je toho názoru, že správní orgány stanovily výši sazby finanční opravy chybně, neboť vycházely z paušálních sazeb oprav obsažených v rozhodnutí Komise (konkrétně aplikovaly sazbu opravy 25 % dle bodu 22 pokynů pro stanovení finančních oprav). Takový postup je dle stěžovatelky v hrubém rozporu se zákonem i ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu a Soudního dvora EU, (mj. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2014, č. j. 2 As 106/2014-46, ze dne 31. 3. 2014, č. j. 2 Afs 49/2013-34, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-406/14 ze dne 14. 7. 2016 atd.). Správní orgány ani krajský soud při stanovení výše odvodu nezohlednily konkrétní okolnosti případu, nepřihlédly k tomu, zda byl naplněn účel dotačních prostředků, a nerespektovaly princip, že odvod musí být proporcionální závažnosti porušení. Rovněž nevzaly v úvahu ani skutečnosti zmírňující závažnost porušení, na které stěžovatelka poukazovala. Posouzení krajského soudu je pak nepřiměřeně přísné.

[4] V následujících podáních stěžovatelka namítala, že správce daně vydal rozhodnutí po uplynutí prekluzivní lhůty, a odvod byl proto uložen opožděně. V podání ze dne 4. 4. 2024 stěžovatelka uvedla, že při určení lhůty, v rámci které je nutno uložit odvod, je nutné vycházet z prekluzivní lhůty uvedené v čl. 3 nařízení Rady (ES, Euroatom) č. 2988/95 ze dne 18. 12. 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (dále též „nařízení č. 2988/95“), která je osmiletá. Prekluzivní lhůta pro zahájení řízení o vrácení poskytnuté dotace přitom počíná plynout od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti, kterým je nutno rozumět okamžik porušení dotačních podmínek, resp. uzavření smlouvy o poskytnutí dotace, pokud k němu dojde později. V projednávaném případě byla kupní smlouva (č. 31/DMU120/60050072/2011) uzavřena dne 17. 3. 2011, sporný dodatek č. 4 byl uzavřen 17. 9. 2012, a proto měl být odvod za porušení rozpočtové kázně při aplikaci osmileté prekluzivní lhůty ve smyslu čl. 3 nařízení č. 2988/95 uložen nejpozději do 17. 9. 2020. K tomu však nedošlo, neboť rozhodnutí žalovaného bylo vydáno až dne 25. 1. 2021. Stěžovatelka v této souvislosti odkázala mj. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85, který řešil skutkově obdobný případ. V podání ze dne 25. 4. 2024 stěžovatelka setrvala na svých předchozích tvrzeních. Opakovaně akcentovala, že příslušná dotace byla poskytnuta z prostředků EU, a proto byl krajský soud povinen posoudit možnou prekluzi ve světle nařízení č. 2988/95. V této souvislosti stěžovatelka odkázala na závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85 a znovu uvedla, že v nyní projednávaném případě spočívala nesrovnalost v uzavření dodatku č. 4 ke smlouvě (tj. 17. 9. 2012). V dalším podání ze dne 17. 7. 2024 stěžovatelka nesouhlasila se závěrem, že se jedná o tzv. pokračující nesrovnalost. Dovožovala, že na nyní projednávanou věc nejsou aplikovatelné závěry vyplývající z rozsudku SDEU ve věci C-465/10, a to z důvodu skutkových odlišností, neboť v nyní projednávaném případě byl dodavatel vybrán na základě řádně provedeného zadávacího řízení. V tomto ohledu stěžovatelka opětovně odkázala zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85. Pokud by se nyní rozhodující senát zamýšlel odchýlit od závěrů dříve vyslovených, byl by dle stěžovatelky povinen věc předložit rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. V podání ze dne 17. 9. 2024

stěžovatelka reagovala na položení předběžných otázek desátým senátem zdejšího soudu ve skutkově obdobné věci (usnesení ze dne 31. 7. 2024, č. j. 10 Afs 82/2024-52). Stěžovatelka v nyní projednávané věci neshledala důvod pro položení předběžných otázek, resp. nepovažovala za nutné ani vyčkávat na rozhodnutí SDEU ve věci *Mikroregion Porta Bohemica*. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém odkázal na argumentaci obsaženou v rozhodnutí o odvolání a v rozsudku krajského soudu. Žalovaný se ztotožnil s názorem krajského soudu, dle kterého stěžovatelka porušila podmínky dotace a tím i rozpočtovou kázeň. K tvrzení stěžovatelky, že uplynula prekluzivní lhůta pro uložení odvodu a správce daně tak uložil odvod opožděně, žalovaný uvedl, že ve stěžovatelkou odkazovaném rozsudku sp. zn. 4 Afs 52/2023 se Nejvyšší správní soud odchýlil od rozhodovací praxe ve skutkově totožných věcech, ve kterých nařízení nebylo aplikováno a které byly ze strany kasačního soudu již dříve akceptovány (rozsudky ze dne 27. 2. 2024, č. j. 4 Afs 81/2022-43, a ze dne 5. 3. 2024, č. j. 6 Afs 23/2023-81). Žalovaný proto shledal závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85, za překvapivé a popírající předchozí soudní praxi. Jelikož jsou uvedené rozsudky ve vzájemném rozporu, navrhl žalovaný věc postoupit rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. V této souvislosti žalovaný dále konstatoval, že vnitrostátní právní úprava je komplexní a plně odpovídá dispozici upravené čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95, který členským státům výslovně ponechává možnost uplatňovat delší lhůtu, než která je uvedena v odst. 1 nebo v odst. 2 nařízení. Vnitrostátní právní úprava sice nestanovuje jednotlivé lhůty pro zahájení řízení a pro vydání rozhodnutí, ale stanovuje jednu absolutní lhůtu pro vydání rozhodnutí o vrácení poskytnutých finančních prostředků nebo jejich částí. Pokud národní zákonodárce využil oprávnění dané nařízením a stanovil delší lhůtu u jedné či více dotčených prekluzivních lhůt, je dle žalovaného nutné primárně aplikovat delší lhůty podle národní úpravy. Žalovaný se dále vyjádřil rovněž k okamžiku vzniku nesrovnalosti, resp. počátku běhu prekluzivních lhůt. Uvedl, že k nesrovnalosti, která vede k porušení rozpočtové kázně v podobě neoprávněného použití peněžních prostředků a tím k ohrožení rozpočtu EU, může dojít nejdříve ve chvíli proplacení dotace příjemci dotace. Žalovaný v tomto ohledu nesouhlasil se závěrem, že počátek běhu prekluzivních lhůt podle unijní úpravy je nutno vztahovat již k okamžiku vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace, resp. uzavření smlouvy o poskytnutí dotace či dodatku k ní, a uvedl, že ke vzniku nesrovnalosti může dojít nejdříve ve chvíli proplacení dotace příjemci dotace.

[6] Na základě uvedeného proto žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

V.

[7] Usnesením ze dne 1. 11. 2024, č. j. 7 Afs 3/2023-189, Nejvyšší správní soud v souladu s § 48 odst. 3 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. přerušil řízení v této věci. Desátý senát Nejvyššího správního soudu totiž usnesením ze dne 31. 7. 2024, č. j. 10 Afs 82/2024-52,

pokračování

řízení ve skutkově obdobné věci přerušil a položil Soudnímu dvoru EU k rozhodnutí předběžné otázky týkající se aplikace nařízení č. 2988/95, resp. délky prekluzivních lhůt.

[8] První senát Soudního dvora EU rozhodl o předložených předběžných otázkách rozsudkem ze dne 27. 11. 2025, C-539/24 *Mikroregion Porta Bohemica* (dále jen „rozsudek SDEU ve věci *Mikroregion Porta Bohemica*“). Tímto rozhodnutím odpadl důvod pro přerušení řízení o kasační stížnosti, a proto zdejší soud usnesením ze dne 27. 2. 2026, č. j. 7 Afs 3/2023-191, v souladu s § 48 odst. 6 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. rozhodl o jeho pokračování.

[9] V reakci na rozsudek SDEU ve věci *Mikroregion Porta Bohemica* zaslala stěžovatelka Nejvyššímu správnímu soudu dne 13. 3. 2026 další vyjádření. V něm uvedla, že s ohledem na závěry SDEU se v nyní projednávané věci aplikuje prekluzivní lhůta v délce osmi let podle nařízení č. 2988/95 a začíná běžet ode dne, kdy k nesrovnalosti došlo, nebo v případě opakované nebo pokračující nesrovnalosti ode dne, kdy tato nesrovnalost skončila.

[10] V nyní projednávané věci je dle stěžovatelky rozhodným okamžikem pro začátek běhu prekluzivní lhůty uzavření sporného dodatku č. 4 ze dne 17. 9. 2012. O uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně tak muselo být pravomocně rozhodnuto nejpozději do 17. 9. 2020. Rozhodnutí žalovaného však bylo vydáno až dne 25. 1. 2021, tj. bylo vydáno až po uplynutí prekluzivní osmileté lhůty pro vydání rozhodnutí pro uložení odvodu ve smyslu čl. 3 nařízení č. 2988/95. Podle stěžovatelky nedošlo ani k přerušení běhu prekluzivní lhůty. Neobstojí argumentace žalovaného včetně odkazu na rozhodnutí SDEU ve věci C-734/22 *Republik Österreich proti GM* ze dne 8. 5. 2024 (dále jen „rozsudek SDEU ve věci C-734/22“), kterou žalovaný již dle stěžovatelky použil v jiných skutkově obdobných věcech. Uvedené rozhodnutí se týká výhradně přerušení prekluzivní lhůty pro zahájení řízení a nijak neřeší otázku, do kdy může příslušný správní orgán vydat pravomocné rozhodnutí o uložení odvodu. Dle stěžovatelky představuje osmiletá prekluzivní lhůta absolutní mez, do kdy může být pravomocné rozhodnutí o uložení odvodu vydáno, a to bez ohledu na to, kolikrát je přerušena lhůta pro zahájení řízení. S ohledem na uvedené stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i jemu předcházející rozhodnutí a přiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení.

[11] Na závěry vyplývající z rozsudku SDEU ve věci *Mikroregion Porta Bohemica* reagoval rovněž žalovaný, který ve svém vyjádření ze dne 24. 3. 2026 uvedl, že stěžejní otázkou je stanovení přesného okamžiku, se kterým je možné spojit počátek běhu prekluzivní lhůty pro uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně, resp. stanovení počátku běhu lhůty pro rozhodnutí o uložení odvodu. V tomto ohledu je nutno zohlednit závěry vyplývající z rozsudku Soudního dvora EU ze dne 21. 12. 2011, ve věci C-465/10, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration* (dále jen „rozsudek SDEU ve věci C-465/10“), ze kterých lze dovodit, že lhůta pro rozhodnutí o uložení odvodu začala dle nařízení č. 2988/95 běžet až dnem, kdy nesrovnalost skončila. Tímto dnem je den, kdy bylo „dovršeno plnění“ smlouvy o dílo.

[12] V nyní projednávané věci mohlo být plnění dovršeno až zaplacením ceny díla. Z přiloženého výpisu bankovního účtu vyplývá, že k úhradě posledních faktur vystavených dodavatelem příjemci dotace došlo dne 18. 3. 2013. I za aplikace nařízení č. 2988/95 tak

osmiletá prekluzivní lhůta mohla uplynout nejdříve dne 19. 3. 2021, avšak rozhodnutí vydal žalovaný již dne 25. 1. 2021, tj. před uplynutím prekluzivní lhůty. Žalovaný dále odkázal na závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2024, č. j. 3 Afs 248/2023-135, dle kterých je v případech porušení pravidel zadávání veřejných zakázek ve smyslu § 6 zákona o veřejných zakázkách (k čemuž došlo i v nyní projednávané věci) nezbytné aplikovat závěry plynoucí z rozsudku SDEU ve věci C-465/10. Žalovaný dále odkázal na rozsudek SDEU ve věci C-734/22, ve kterém SDEU provedl demonstrativní výčet konkrétních úkonů správního orgánu, které mají za následek přerušení běhu prekluzivní lhůty. V nyní projednávaném případě tak dle žalovaného vydání zprávy o auditu a platebního výměru muselo mít za následek právě přerušení prekluzivní lhůty k uložení odvodu. Z uvedených důvodů žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

VI.

[13] Nejvyšší správní soud předně akcentuje, že v průběhu soudního řízení nabyt účinnosti zákon č. 251/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, jímž došlo v návaznosti na zrušení Regionálních rad regionů soudržnosti ke změně právní úpravy řízení o odvodech za porušení rozpočtové kázně. Uvedený zákon s účinností od 1. 1. 2022 novelizoval § 22 odst. 11 písm. b) malých rozpočtových pravidel tak, že o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně v případě peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtu regionální rady regionu soudržnosti rozhoduje finanční úřad, přičemž odvolacím orgánem je Odvolací finanční ředitelství. Následně dne 20. 6. 2023 nabyt 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, čímž přešla působnost zpět na Ministerstvo financí, jako účastníka řízení, který dokončí řízení o kasační stížnosti.

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejprve se zabýval námitkou prekluze práva orgánů finanční správy vyměřit odvod za porušení rozpočtové kázně, kterou sice stěžovatelka uplatnila až v řízení o kasační stížnosti, správní soudy jsou však povinny k prekluzi přihlížet z úřední povinnosti (srov. např. rozsudek NSS ze dne 13. 9. 2024, č. j. 4 Afs 376/2023-67). K věcnému vypořádání ostatních námitek je namístě přistoupit až poté, co kasační soud posoudí otázku, zda odvod za porušení rozpočtové kázně nebyl uložen opožděně, tj. po uplynutí prekluzivní lhůty.

[15] Lhůta k uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně je ve vnitrostátní právní úpravě stanovena v § 22 odst. 13 malých rozpočtových pravidel, dle kterého platí, že odvod za porušení rozpočtové kázně lze uložit do 10 let počítaných od 1. 1. roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně.

[16] Naproti tomu unijní právní úprava obsahuje lhůtu k uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně v nařízení č. 2988/95. Podle čl. 288 druhého pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie je nařízení Evropské unie přímo aplikovatelným právním předpisem, který má obecnou působnost, je závazné a přímo použitelné ve všech členských

pokračování

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).

[17] Podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 platí, že lhůta k zahájení řízení o odvodu, tj. slovy nařízení *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 přerušení.

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 (důraz přidán soudem).

[18] Nejvyšší správní soud předesílá, že ačkoli čl. 3 nařízení č. 2988/95 označuje lhůty jako lhůty promlčecí, ze znění citovaného ustanovení, jakož i z jeho teleologického výkladu vyplývá, že jde o lhůty prekluzivní (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2022, č. j. 5 Afs 4/2021-66, ze dne 31. 3. 2026, č. j. 2 Afs 4/2024-58, a obdobně též stanovisko generálního advokáta Manuela Campos Sánches-Bordony ze dne 8. 9. 2016 ve věci C-584/15, *Glencore Céréales France*). K otázce běhu a délky prekluzivní lhůty podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, v případě vzniku nesrovnalostí, které mohou poškodit zájmy EU, se vyjádřil Soudní dvůr EU v nedávném rozsudku ve věci *Mikroregion Porta Bohemica*.

[19] Soudní dvůr dospěl mj. k závěru, že pro posouzení prekluze práva uložit odvod za porušení rozpočtové kázně je nutné vycházet ze lhůt uvedených v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95, neboť česká právní úprava nestanovuje lhůtu pro zahájení řízení ve věci uložení odvodu, a proto nelze aplikovat samostatně upravenou desetiletou lhůtu k uložení tohoto odvodu. Čl. 3 odst. 1 čtvrtý pododstavec nařízení č. 2988/95 je totiž nutno vykládat 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.“ Čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 pak musí být vykládat 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.“ Při absenci vnitrostátní úpravy se proto ve smyslu čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95 uplatní osmiletá prekluzivní lhůta jakožto dvojnásobek délky čtyřleté lhůty pro zahájení řízení.

S ohledem na podobnost úpravy tohoto institutu lze závěry plynoucí z tohoto rozsudku aplikovat i v nyní projednávané věci týkající se malých rozpočtových pravidel (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2026, č. j. 3 Afs 10/2024-105).

[20] Rozhodným okamžikem pro začátek běhu lhůty dle nařízení č. 2988/95 je den, kdy *došlo k nesrovnalosti*, resp. kdy *pokračující nebo opakovaná nesrovnalost skončila*, a nikoli, jak stanoví česká vnitrostátní úprava, první kalendářní den roku následujícího po roce, v němž *došlo k porušení rozpočtové kázně* (bod 32 rozsudku ve věci *Mikroregion Porta Bohemica*). S ohledem na aplikační přednost nařízení před vnitrostátním právem je tedy třeba počátek běhu prekluzivní lhůty odvíjet od okamžiku, kdy došlo k porušení unijních či vnitrostátních předpisů přispívajících k zajištění řádného řízení projektů financovaných z unijních finančních rozpočtů a kumulativně došlo k ohrožení či poškození rozpočtu (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. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 přitom postačí pouhá potencialita poškození unijního rozpočtu, tzn., že ke vzniku nesrovnalosti není třeba, aby byly příjemci dotace dotační prostředky vyplaceny, neboť stačí, pokud mu byly přiznány (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85). V tomto ohledu se proto unijní výklad pojmu nesrovnalost odlišuje od výkladu vnitrostátní právní úpravy, dle kterého ke vzniku porušení rozpočtové kázně vyžaduje vedle přiznání i vyplacení dotace (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48).

[21] Při posuzování, zda došlo k prekluzi práva pro uložení odvodu, je nutno předně určit, zda je daná nesrovnalost jednorázová, pokračující či opakovaná. U pokračujících nebo opakovaných nesrovnalostí totiž nezačíná prekluzivní lhůta běžet od okamžiku, kdy k nesrovnalosti došlo, ale až ode dne, k němuž daná nesrovnalost skončila. Nesrovnalost lze označit za pokračující (nebo opakovanou) 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 Společenství (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, je pak nutno vykládat tak, že odkazuje na den, kdy skončila poslední operace tvořící tutéž nesrovnalost (již citovaný rozsudek Soudního dvora ve věci C-52/14, bod 66). Z hlediska prekluzivní lhůty pak tyto operace tvoří jednu a tutéž pokračující nebo opakovanou nesrovnalost. Prekluzivní lhůta stanovená v čl. 3 odst. 1 v druhém pododstavci počíná běžet až ode dne, kdy tato celá nesrovnalost skončila. Jinými slovy, počíná běžet až od uskutečnění poslední operace, která v rámci opakované nebo pokračující nesrovnalosti nastane (rozsudek SDEU ze dne 11. 6. 2015, C-52/14, *Pfeifer & Langen*, body 62–74).

[22] V nyní projednávané věci byla stěžovatelka jakožto příjemce dotace shledána vinnou z porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek při uzavírání smlouvy na akci hrazenou z unijního rozpočtu, které se projevovalo po celou dobu plnění smlouvy a mohlo ovlivňovat hospodárnost vynakládání prostředků z unijního rozpočtu. Porušením pravidel při zadávání veřejných zakázek (podle směrnice Rady 92/50/EHS o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby) se SDEU zabýval ve svém rozsudku ze dne 21. 12. 2011, ve věci C-465/10. V uvedeném rozsudku SDEU konstatoval, že porušení unijních pravidel při realizaci dotované akce, které poškozuje, resp. může poškodit unijní rozpočet, „*přetrvává*

pokračování

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“. V nyní projednávané věci se proto jedná o *nesrovnalost pokračující*, neboť trvala po celou dobu následného provádění smlouvy (k totožnému závěru dospěl zdejší soud např. v rozsudcích ze dne 19. 6. 2024, č. j. 3 Afs 248/2023, či ze dne 31. 3. 2026, č. j. 2 Afs 4/2024-58).

[23] Lhůta pro rozhodnutí o uložení odvodu pak ve smyslu čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 začala běžet až dnem, kdy *nesrovnalost* skončila. Tímto dnem je podle rozsudku SDEU ve věci C-465/10 ten den, kdy bylo „*dovršeno plnění*“ kupní smlouvy. K tomu dojde buď dodáním kupní smlouvou sjednaného zboží, nebo úplným zaplacením kupní ceny, a to podle toho, který moment nastane později (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2026, č. j. 3 Afs 10/2024-105, ke stejným závěrům v obdobných věcech dospěl soud také např. v rozsudcích ze dne 15. 4. 2026, č. j. 9 Afs 146/2024-51, ze dne 31. 3. 2026, č. j. 2 Afs 4/2024-58, či ze dne 31. 3. 2025, č. j. 2 Afs 7/2025-45). Rozhodující v tomto směru přitom není, že stěžovatelka žádala o úhradu výdajů *ex post* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2026, č. j. 7 Afs 111/2025-92). Kasační soud v této souvislosti dodává, že s ohledem na vázanost výkladem unijních předpisů ze strany Soudního dvora neobstojí přístup k počítání počátku běhu prekluzivních lhůt, který je obsažen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2026, č. j. 1 Afs 138/2025-78, jenž považuje porušení unijních předpisů při uzavírání smlouvy na dotovanou akci za jednorázovou nesrovnalost a odvíjí počátek běhu prekluzivních lhůt od uzavření smlouvy, resp. dodatku ke smlouvě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2026, č. j. 2 Afs 4/2024-58).

[24] Nejvyšší správní soud proto nemohl přisvědčit námitkám stěžovatelky, že se v nyní projednávané věci jedná o nesrovnalost jednorázovou, ukončenou nejpozději uzavřením předmětného dodatku ke kupní smlouvě. Tento závěr stěžovatelka dovozuje zejména z rozsudku zdejšího soudu ve věci sp. zn. 4 Afs 52/2023. Ačkoliv nyní rozhodující senát nezpochybňuje závěry plynoucí z rozsudku sp. zn. 4 Afs 52/2023, na nyní projednávanou věc nejsou s ohledem na skutkové odlišnosti přiléhavé. K tomuto závěru ostatně dospěl již dříve třetí senát zdejšího soudu, a to v rozsudku ze dne 10. 4. 2026, č. j. 3 Afs 10/2024-105, ve kterém uvedl, že ve stěžovatelkou odkazovaném rozhodnutí sp. zn. 4 Afs 52/2023 byl za rozhodný den vzniku nesrovnalosti považován „*již den uzavření smlouvy o poskytnutí dotace, přičemž tuto nesrovnalost měl podle všeho za toliko jednorázovou. Prekluzivní lhůta proto měla začít již od tohoto okamžiku. K postihovanému jednání ovšem došlo porušením pravidel transparentnosti veřejným zadavatelem již při procesu losování zájemců za účelem omezení jejich počtu v užším zadávacím řízení (§ 61 zákona o veřejných zakázkách). Šlo tedy o pochybení vzniklé již v průběhu postupu teprve směřujícímu k výběru dodavatele. Tím se odkazovaný případ skutkově liší od nyní projednávané věci, v níž změna zadávacích podmínek nastala až po uzavření smlouvy s vybraným dodavatelem, tj. teprve zpětně.*“ K tomu dále dodal, že správní soudy se nikterak nezabývaly otázkou, jak bylo dále s poskytnutou dotací naloženo, a proto nelze dovodit, zda realizace projektu vybraným dodavatelem proběhla a zda by v něm zjištěná nesrovnalost mohla mít pokračující povahu ve smyslu rozsudku Soudního dvora sp. zn. C-465/10. I z tohoto důvodu nelze závěry z rozsudku sp. zn. 4 Afs 52/2023 bez dalšího aplikovat i na nyní projednávanou věc (obdobně bod 28 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2026, č. j. 3 Afs 10/2024-105). Nejedná se proto o odklon od ustálené judikatury, na základě čehož by byl dle § 17 s. ř. s. nyní rozhodující senát povinen

předložit věc rozšířenému senátu, a tento přístup nenaplnňuje ani znaky porušení práva na zákonného soudce či jiných ústavně zaručených práv stěžovatelky.

[25] Optikou výše uvedených východisek se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, kdy nastal okamžik *dovršení smlouvy* o dodávce zboží, neboť v tento okamžik nesrovnalost skončila. Na základě obsahu spisu Nejvyšší správní soud dovodil, že tímto okamžikem je v nyní projednávaném případě úplné zaplacení kupní ceny, neboť tímto okamžikem bylo plnění kupní smlouvy zcela dovršeno a současně zanikly veškeré právní i ekonomické účinky spojené s protiprávně nastavenými smluvními podmínkami vyplývajícími z dodatku č. 4, které mohly ovlivňovat hospodárnost vynakládání prostředků z unijního rozpočtu. Ve smyslu dodatku č. 4 ke kupní smlouvě mělo k úhradě předmětných faktur dojít až po ukončení zkušebního provozu, a to ve lhůtě 21 kalendářních dnů ode dne protokolárního předání vagónů kupujícímu (čl. IV odst. 3 kupní smlouvy). Z výpisu bankovního účtu vyplývá, že k uhrazení celé kupní ceny, tj. k dovršení plnění ze smlouvy o dílo, došlo dne 18. 3. 2013. Na uvedeném nic nemění, že ke konečnému vyplacení dotace (ukončení neoprávněného čerpání hospodářské výhody) došlo až dne 18. 10. 2013.

[26] Tímto dnem tak začala běžet osmiletá prekluzivní lhůta dle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95, která skončila dne 18. 3. 2021. Lze dodat, že osmiletá lhůta pro vydání rozhodnutí podle čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95 je podle ustálené judikatury Soudního dvora lhůtou absolutní, která nemůže být žádnými úkony přerušena (potvrzeno i rozsudkem Soudního dvora ve věci *Mikroregion Porta Bohemica*, bod 20). K jejímu dodržení musí být rozhodnutí orgánu finanční správy v právní moci, jelikož vydání nepravomocného rozhodnutí by nutně muselo být v souladu s čl. 3 odst. 1 třetím pododstavcem nařízení č. 2988/95 úkonem, který její běh přeruší a lhůta začne běžet znovu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2026, č. j. 2 Afs 4/2024-58).

[27] V uvedené lhůtě přitom došlo k vydání pravomocného rozhodnutí. Ze spisu totiž vyplývá, že napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 25. 1. 2021 a nabylo právní moci dne 26. 1. 2021. Osmiletá lhůta ve smyslu čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 pro vydání rozhodnutí proto byla v nyní projednávané věci zachována.

[28] Lze dodat, že v dané věci byla dodržena i čtyřletá prekluzivní lhůta k zahájení řízení o uložení odvodu dle čl. 3 odst. 1 pododstavec 1 nařízení č. 2988/95. K zahájení řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně, tj. slovy nařízení č. 2988/95 k zahájení stíhání, došlo zahájením daňového řízení. Z obsahu spisu totiž vyplývá, že k zahájení daňového řízení došlo přípisem ze dne 15. 4. 2016, který byl stěžovateli doručen dne 18. 4. 2016. Čtyřletá prekluzivní lhůta k zahájení řízení tak byla zachována, neboť uplynula až dne 18. 3. 2017, tj. až po zahájení řízení.

[29] Z výše uvedeného je zřejmé, že byla dodržena jak prekluzivní lhůta pro zahájení řízení o uložení odvodu, tak i prekluzivní lhůta k uložení samotného odvodu. S ohledem na tuto skutečnost se Nejvyšší správní soud nezabýval tím, zda došlo k přerušení běhu lhůty, či nikoliv, neboť je to vzhledem k okolnostem nadbytečné a pro posouzení věci to není nutné. V tomto ohledu je nepřipadný i poukaz na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 8. 5. 2024 ve věci C-734/22, neboť ten se týká úkonů přerušujících běh prekluzivní lhůty pro zahájení stíhání a nikoliv otázky, do kdy může příslušný správní orgán vydat pravomocné

pokračování

rozhodnutí o uložení odvodu. Ostatně, i kdyby došlo k přerušení lhůty pro zahájení řízení, nic to nemění na skutečnosti, že osmiletá lhůta pro vydání rozhodnutí o uložení odvodu podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 je lhůtou absolutní, která nemůže být žádnými úkony přerušena, což brání tomu, aby promlčení stíhání nesrovnalosti mohlo být donekonečna oddalováno opakovanými úkony způsobujícími přerušení (srov. např. rozsudek SDEU ve věci *Mikroregion Porta Bohemica*, bod 20, a dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2026, č. j. 2 Afs 4/2024-58).

[30] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že odvod za porušení rozpočtové kázně byl stěžovatelce uložen včas. Soud proto přistoupil k posouzení dalších kasačních námitek.

[31] V prvním okruhu námitek stěžovatelka nesouhlasila se závěrem krajského soudu, že porušila rozpočtovou kázeň. Nejvyšší správní soud stěžovatelce nepřisvědčil.

[32] Podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách se *zadavatel dopustí správního deliktu tím, že nedodrží postup stanovený tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky, přičemž tím podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a uzavře smlouvu na veřejnou.*

[33] Podle § 82 odst. 7 písm. b) zákona o veřejných zakázkách *zadavatel nesmí umožnit podstatnou změnu práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, kterou uzavřel s vybraným uchazečem. Za podstatnou se považuje taková změna, která by za použití v původním zadávacím řízení umožnila účast jiných dodavatelů.* V citovaném ustanovení je promítnuta zásada, že „*zadavatel má povinnost uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku v souladu se zadávacími podmínkami a tyto podmínky není ani následně oprávněn podstatným způsobem měnit*“ (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 6 As 255/2018-40, a ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 As 153/2019-73). Ustanovení § 82 odst. 7 bylo do zákona vloženo novelou provedenou zákonem č. 55/2012 Sb. a reflektuje výklad pojmu „podstatná změna smlouvy“, provedený Soudním dvorem EU v rozsudku ze dne 19. 6. 2008, C-454/06 (Presstext). „*Změnu veřejné zakázky během doby trvání lze považovat za podstatnou, pokud by zavedla podmínky, které by umožnily, pokud by se vyskytovaly v původním postupu při zadávání veřejné zakázky, připuštění jiných uchazečů než těch, kteří byli původně připuštěni, nebo pokud by umožnily přijmout jinou nabídku než tu, která byla původně přijata. Změna původní veřejné zakázky může být rovněž považována za podstatnou, pokud značnou měrou zakázku rozšiřuje o služby, které původně nebyly předpokládány... Změna může být rovněž považována za podstatnou, jestliže mění způsobem, který nebyl v podmínkách původní zakázky předpokládán, hospodářskou rovnováhu smlouvy ve prospěch poskytovatele, jemuž byla zakázka zadána*“ (body 35–37 citovaného rozhodnutí).

[34] Na uvedenou rozhodovací praxi Soudního dvora EU pak kasační soud navázal při posouzení otázky, zda se za podstatnou změnu smlouvy považuje i uzavření dodatku ke smlouvě s vybraným uchazečem (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2018, č. j. 10 As 150/2017-58, ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 As 153/2019-73, a ze dne 15. 2. 2021, č. j. 6 Afs 253/2020-46). Nejvyšší správní v této souvislosti dospěl k závěru, že „*smluvní ujednání, jímž zadavatel změnil smlouvu na veřejnou zakázku uzavřenou v souladu se zadávací dokumentací s vybraným uchazečem tím způsobem, že po vybraném uchazeči nebude oprávněn požadovat smluvní pokutu nikoliv zanedbatelné výše sjednanou za prodlení s dodáním,*

představuje podstatnou změnu práv a povinností ze smlouvy, která by mohla za použití v původním zadávacím řízení umožnit účast jiných dodavatelů ve smyslu § 82 odst. 7 písm. b) zákona o veřejných zakázkách“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 As 153/2019-73).

[35] Citované závěry přitom lze s ohledem na podobnost uvedených věcí aplikovat i na nyní projednávaný případ. Jak správně dovodily správní orgány, stěžovatelka se dopustila porušení rozpočtové kázně tím, že uzavřela smluvní dodatek, kterým byla sjednána výluka z uplatnění smluvní pokuty dle čl. XIII. odst. 1 kupní smlouvy. Na základě uvedeného dodatku přitom příjemce dotace jako kupující nemohl vymáhat uhrazení smluvní pokuty za porušení smluvní povinnosti spočívající v prodlení prodávajícího s dodáním jednotek ve smyslu čl. II. odst. 1 a čl. IV. odst. 3 kupní smlouvy. Tím fakticky došlo ke změně hlavního závazku prodávajícího a závazek prodávajícího ujednaný v čl. II odst. 1 a čl. IV. odst. 3 kupní smlouvy, tj. včasné a řádné dodání jednotek, se stal z hlediska příjemce dotace nezajištěným, což vedlo ke zhoršení právního postavení příjemce dotace jako smluvní strany. Uzavřením smluvního dodatku se zároveň změnila ekonomická rovnováha smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele (prodávajícího), která ale nebyla vyvolána nepředvídatelnými a nezaviněnými okolnostmi. Jinými slovy, uzavřením smluvního dodatku stěžovatelka podstatně změnila zadávací podmínky a kupní smlouvu, čímž mohla ovlivnit okruh uchazečů a výběr nejvhodnější nabídky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 As 153/2019-73). Takový postup byl v rozporu se zásadami obsaženými v § 6 zákona o veřejných zakázkách, čímž zároveň došlo k porušení čl. XI. odst. 1 Smlouvy o poskytnutí dotace, dle kterého je příjemce dotace povinen při realizaci projektu uskutečňovat zadávání veřejných zakázek v souladu s podmínkami stanovenými zákonem o veřejných zakázkách. Povinnost dodržovat při zadávání nadlimitní veřejné zakázky zákon o veřejných zakázkách pak vyplývá rovněž z čl. 19 Pokynů pro zadávání zakázek, které jsou přílohou č. 5 Příručky pro žadatele, ve znění platném v době podání žádosti o dotaci v rámci Výzvy č. 11 ze dne 15. 10. 2009. Pokud by stěžovatelka upravené podmínky týkající se nevymáhání smluvní pokuty za prodlení s dodávkou jednotlivé jednotky za dobu, kdy tato jednotka bude zadavatelem provozována ve zkušebním provozu s cestujícími, nastavila již v zadávací dokumentaci, nelze vyloučit, že by se přihlásilo více uchazečů a stávající či noví uchazeči by přišli s výhodnějšími nabídkami (rozsudek Nejvyššího správního soudu dne 15. 2. 2021, č. j. 6 Afs 253/2020-46).

[36] I podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy stěžovatelka shora popsáním jednáním porušila rozpočtovou kázeň. Na uvedeném závěru nemůže nic změnit to, že přijetím smluvního dodatku nedošlo k navýšení kupní ceny, resp. že stěžovatelka použila finanční prostředky obdržené z dotace v plném rozsahu k jejímu uhrazení. Potenciální zájemci o veřejnou zakázku totiž nemohli s takovouto změnou smluvních podmínek dopředu počítat, což ve výsledku mohlo ovlivnit jejich rozhodování, zda a s jakou nabídkou se zadávacího řízení zúčastní. Změnu kupní smlouvy provedenou uzavřením smluvního dodatku, jež se týkala povinnosti vybraného uchazeče zaplatit smluvní pokutu, lze označit za nepřípustnou podstatnou změnu smlouvy, neboť podstatným způsobem změnila zadávací podmínky a kupní smlouvu, čímž mohla ovlivnit okruh uchazečů a výběr nejvhodnější nabídky, a byla proto s to narušit hospodářskou soutěž mezi potenciálními dodavateli. Při posuzování jednání zadavatele na úseku zadávání veřejných zakázek se přitom nevyžaduje prokazování faktických dopadů porušení povinností do výsledků zadávacího řízení, neboť

pokračování

postačí pouze potenciální možnost, že by dané jednání mohlo omezit konkurenční prostředí mezi dodavateli a tím ovlivnit rovněž celkový výsledek zadávacího řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 Afs 78/2012-28, a ze dne 28. 6. 2016, č. j. 4 As 61/2016-34). Krajskému soudu proto nelze vytýkat, že dostatečně neodůvodnil, v čem konkrétně spočíval dopad na výsledek zadávacího řízení, resp. že uvedl, že dopad mohl být pouze hypotetický a namítaná nesrovnalost krajským soudem je pouze spekulativního rázu.

[37] Pokud pak stěžovatelka uváděla, že byl naplněn účel dotace, konstatuje soud, že ani použití dotace k zamýšlenému účelu nevyklučuje uložení postihu za to, že pro dosažení tohoto účelu byl porušen zákon, resp. že došlo k porušení rozpočtové kázně (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2020, č. j. 7 Afs 453/2018-26, ze dne 13. 2. 2019, č. j. 10 Afs 196/2018-52 atp.). Např. v posledně uvedeném rozsudku soud uvedl, že: *„Stěžovatel je přesvědčen, že ne každé porušení dotačních podmínek představuje porušení rozpočtové kázně. Podle jeho názoru je třeba zkoumat také závažnost porušení dotačních podmínek. O porušení rozpočtové kázně se podle stěžovatele bude jednat v případě, že takové jednání mohlo ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, mělo dopad na realizaci projektu či účelnost vynaložení veřejných prostředků z dotace. NSS konstatuje, že předsední senát odmítl nedávno rozšířený senát v usnesení ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, město Krnov. Podle tohoto rozhodnutí každé porušení dotačních podmínek (které nejsou v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeny jako méně závažné) zakládá porušení rozpočtové kázně. O porušení rozpočtové kázně se bude jednat i tehdy, pokud porušení dotačních podmínek nemělo vliv na účel, který je poskytnutím dotace sledován. Opačný výklad by závažným způsobem narušil vnitřní uspořádání poměrů dotačního vztahu. Příjemci dotací by totiž nebyli žádným způsobem motivováni k plnění těch podmínek, které se nevztahují bezprostředně k účelu poskytnutí dotace, a mohli by na jejich plnění zcela rezignovat. Rozšířený senát zdůraznil, že poskytnutí dotace představuje dobrodíní ze strany státu, čemuž odpovídá i oprávnění poskytovatele dotace svázat příjemce dotace přísnými podmínkami.“*

[38] Kasační soud dále nemohl přisvědčit ani námitce stěžovatelky, dle které smluvní pokuta podle příslušné právní úpravy není příjmem, o který by se měla snížit dotace, a nebyl tedy důvod přistupovat ke krácení dotace. Jak v této souvislosti správně uvedl krajský soud, povaha smluvní pokuty je pro nyní posuzovanou věc zcela bezpředmětná, neboť základ pochybení tkví v porušení pravidel zadávacího řízení následnou změnou podmínek veřejné zakázky. Ani žádné další námitky neměly potenciál vyvolat nezákonnost závěru o porušení rozpočtové kázně stěžovatelkou. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že uzavřením smluvního dodatku stěžovatelka porušila zásadu rovného zacházení obsaženou v § 6 zákona o veřejných zakázkách, když v rozporu s touto zásadou uzavřela smluvní dodatek, kterým změnila ujednání v kupní smlouvě týkající se smluvní pokuty, čímž umožnila podstatnou změnu práv a povinností vyplývajících z kupní smlouvy. Tímto svým jednáním zároveň porušila i čl. XI odst. 1 Smlouvy o poskytnutí dotace a čl. 19 Pokynů pro zadávání zakázek, které jsou přílohou č. 5 Příručky pro žadatele ve znění platném v době podání žádosti o dotaci v rámci Výzvy č. 11 ze dne 15. 10. 2009. Stěžovatelka porušila rovněž unijní předpisy provedené skrze zákon o veřejných zakázkách, neboť se dopustila jednání, které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Evropské unie, a to započtením neoprávněného výdaje do souhrnného rozpočtu. V podrobnostech odkazuje soud na rozsudek krajského soudu a rozhodnutí žalovaného.

[39] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitkám brojícím proti výši vyměřeného odvodu. Podle jeho názoru správní orgány náležitě odůvodnily, proč stanovily odvod v předmětné výši, resp. na základě jakých úvah, a krajský soud jejich úvahy v zákonných mezích řádně přezkoumal. Správní orgán I. stupně v rozhodnutí stran výše odvodu zejména uvedl, že s ohledem na nutnost respektovat základní zásady správy daní použil v rámci správní úvahy o výši uložené sankce za zjištěné pochybení při zadávání nadlimitní veřejné zakázky Rozhodnutí Evropské komise C(2013) 9527 ze dne 19. 12. 2013 (dále též „rozhodnutí Komise“), kterým se stanoví a schvalují pokyny ke stanovení finančních oprav, jež má Komise provést u výdajů financovaných Evropskou unií v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek (dále též „pokyny COCOF“) a Externí metodický pokyn č. 74. Na základě nich pak klasifikoval vytýkané pochybení jako podstatnou změnu prvků zakázky se sazbou finanční opravy 25 %, s čímž souhlasil i odvolací orgán a návazně i krajský soud. Jelikož vytýkané pochybení stěžovatelky spočívá v porušení zásad uvedených v § 6 zákona o veřejných zakázkách, tedy v porušení „nepeněžní“ povinnosti, byl odvod správně stanoven podle čl. 22 rozhodnutí Komise procentní sazbou ve výši 25 % celkových výdajů předmětné veřejné zakázky. Tato sazba přitom reflektuje závažnost pochybení při zohlednění možného jiného výsledku zadávacího řízení při zadávacích podmínkách odpovídajících jejich úpravě v dodatku ke kupní smlouvě. Nelze totiž vyloučit, že by jiný dodavatel při upravených zadávacích podmínkách mohl stěžovatelce nabídnout výhodnější cenu, což by mělo dopad na veřejné prostředky, z nichž byla dotace poskytnuta. Nejvyšší správní soud nemá, co by uvedenému hodnocení vytkl. Jelikož pochybení stěžovatelky spočívalo ve změně původních zadávacích podmínek smluvním dodatkem ke kupní smlouvě, jednalo se o porušení „nepeněžní“ povinnosti, na což pamatuje čl. 22 rozhodnutí Komise, jehož přílohou jsou pokyny COCOF. V aplikaci těchto pokynů nespátňuje Nejvyšší správní žádné pochybení. Jejich použití již dříve akceptoval ve své rozhodovací praxi (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2021, č. j. 4 Afs 297/2018-29, a podpůrně i rozsudky ze dne 14. 1. 2021, č. j. 1 Afs 437/2019-46, a ze dne 2. 12. 2020, č. j. 8 Afs 330/2018-36). Nelze proto souhlasit s tvrzením stěžovatelky, dle kterého byla aplikace uvedených pokynů v rozporu s rozhodovací praxí kasačního soudu, resp. v rozporu se zákonem. Ostatně přímo v pokynech COCOF je uvedeno, že *„příslušným orgánům v členských státech se doporučuje, aby při opravě nesrovnalostí zjištěných jejich vlastními útvary používaly stejná kritéria a sazby, ledaže by uplatnily normy přísnější.“* Lze dodat, že dotace byla poskytnuta z Regionálního operačního programu NUTS II Severozápad, přičemž stěžovatelka porušila mj. předpis EU (viz výše). I podle názoru Nejvyššího správního soudu aplikace uvedených pokynů přispívá k zajištění jednoty rozhodovací praxe, resp. zajišťuje rozumnou kombinaci požadavku právní jistoty na straně jedné a zásady proporcionality na straně druhé. Podobně jako krajský soud tedy ani Nejvyšší správní soud neshledává v použití uvedených pokynů pochybení.

[40] S krajským soudem lze souhlasit i v navazujících úvahách stran přiměřenosti uložené sankce. Porušení rozpočtové kázně, kterého se stěžovatelka dopustila, je poměrně závažné, neboť podstatně změnilo podmínky původního zadávacího řízení, což zpětně ovlivnilo či alespoň mohlo ovlivnit výsledek zadávacího řízení, a tím i výslednou kupní cenu. Taková změna by totiž při použití již v původním zadávacím řízení mohla umožnit účast dalších dodavatelů. Takové posouzení odpovídá požadavku rozšířeného senátu, který stanovil, že

pokračování

výše odvodu musí být stanovena proporcionálně k závažnosti porušení rozpočtové kázně (usnesení ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33). Krajskému soudu nelze vytýkat ani to, že vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2019, č. j. 2 Afs 192/2018-74. I podle názoru nyní rozhodujícího senátu Nejvyššího správního soudu *„existence sazebníku s pevně určenými hodnotami, včetně snížených sazeb, kombinuje požadavek na legitimní očekávání a shodný postup orgánu veřejné moci ve skutkově totožných či podobných případech, s požadavkem na dodržování principu proportionality“*. Pokyny COCOF tak pomáhají stanovit výši krácení dotace v situaci, kdy nelze přesně vyčíslit finanční dopady jednotlivých pochybení (bod 1.3 pokynů COCOF). Jsou tedy určitou metodickou pomůckou, která zaručuje, že v obdobných případech bude postupováno obdobně a že sazby budou přiměřené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2025, č. j. 2 Afs 214/2024-65). Skutečnost, že pokyny COCOF pro nyní projednávaný typ pochybení stanoví pouze jednu sazbu finanční opravy ve výši 25 %, přitom sama o sobě rozhodně neznamená, že by při stanovení výše sazby pro uvedené pochybení nebyla dostatečně zohledněna závažnost porušení, a ani nezakládá odlišnost od výše citovaného rozsudku ve věci 2 Afs 192/2018-74, jak namítá stěžovatelka. V něm soud mj. uvedl, že *„již samotné uvedení sazby v sazebníku finančních oprav lze považovat za naplňující požadavek nezbytné přiměřenosti mezi porušením určitého pravidla a za něj následující opravou, neboť předmětný sazebník obsahuje velmi přesně a konkrétně uvedený popis případu k nim připadající výši procentní sazby finanční opravy z částky poskytnuté v rámci dotace na veřejnou zakázku“*, a dále dodal, že právě tato poměrně velká kazuističnost jednotlivých případů možného porušení je zárukou přiměřeně individuálního posouzení sazby výše opravy vzhledem ke konkrétnímu jednání příjemce dotace. Nejvyšší správní na rozdíl od stěžovatelky považuje uvedený rozsudek vzhledem ke skutkovým podobnostem za zcela příslušný nyní posuzovanému případu.

[41] Zdejší soud nijak nezpochybňuje ani další závěry vyplývající ze stěžovatelkou odkazovaných rozsudků (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2014, č. j. 2 As 106/2014-46, ze dne 27. 5. 2021, č. j. 8 Afs 130/2019-35, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 6. 12. 2020, č. j. 65 Af 68/2020-112). Žádný z označených rozsudků se však nezabývá identickou skutkovou a právní situací, ke které došlo v dané věci. Obecná východiska judikatury Nejvyššího správního soudu přitom respektovaly jak správní orgány, tak i krajský soud. Pakliže stěžovatelka poukazuje na rozsudek zdejšího soudu ve věci sp. zn. 2 As 49/2013, konstatuje Nejvyšší správní soud, že v kasační stížnosti citované pasáže uvedený rozsudek neobsahuje. Lze dodat, že stanovení sazby v pokynech COCOF za situace, kdy nelze přesně vyčíslit finanční ztrátu, neznamená rezignaci na posouzení okolností daného porušení ani ignorování principu proportionality (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2021, č. j. 8 Afs 114/2019-52, ve kterém bylo rovněž vycházeno z pokynů COCOF). S krajským soudem lze souhlasit i v tom, že „polehčující“ okolnosti, na které stěžovatelka poukazuje, plynou z potíží způsobených výběrem dodavatele, který nedokázal včas dostát všem svým smluvním závazkům. Bylo na stěžovatelce, jaké podmínky pro zadávací řízení nastavila, přičemž důsledky z toho plynoucí nese ona. Smluvním dodatkem, který uzavřela, se stěžovatelka v podstatě jen snažila vyhnout negativním důsledkům podmínek, které sama nastolila. Kasační soud se proto ztotožňuje s tvrzením krajského soudu, že argumentace stěžovatelky týkající se „polehčujících“

okolností se v posuzovaném případě mívá s podstatou věci, kterou je následná změna podmínek zadávacího řízení v rozporu se zákonem, neboť tato změna zpětně zvýhodnila vybraného dodavatele oproti ostatním. Odvod přitom nelze považovat ani za sankci trestněprávní povahy. Jeho primárním účelem je navrácení neoprávněně a neúčelně vynaložených veřejných prostředků zpět do veřejných fondů (k tomu srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 12. 2014 ve věci C-599/13, *Somalische Vereniging Amsterdam en Omgeving (Somvao) v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, a dále rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2023, č. j. 1 Afs 282/2022-49, a ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014-46). Stěžovatelka by se zprostila povinnosti odvodu pro porušení rozpočtové kázně pouze za situace, kdy by prokázala, že k porušení rozpočtové kázně došlo v důsledku nepředvídatelných okolností (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2023, č. j. 9 Afs 87/2022-47). K tomu ale v nyní projednávaném případě nedošlo. I další úvahy krajského soudu stran přiměřenosti uložené sankce považuje Nejvyšší správní soud za zcela přiléhavé. Nemohl proto shledat případnou ani polemiku stěžovatelky s argumentací krajského soudu.

[42] Souhrnně vzato se tak Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci plně ztotožnil s hodnocením a závěry krajského soudu v napadeném rozsudku, které považuje za správné a náležitě vyargumentované. To, že s nimi stěžovatelka nesouhlasí a má jiný názor, přirozeně samo o sobě neznamená, že je napadený rozsudek nezákonný. S ohledem na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, Nejvyšší správní soud reagoval na stížní námitky koncentrovaněji, aby neopakoval již několikrát řečené.

[43] Nejvyšší správní soud tedy posoudil kasační námitky jako nedůvodné. Kasační stížnost proto zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[44] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 22. června 2026

Tomáš Foltas
předseda senátu