



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého právní věci žalobkyně **České dráhy, a. s.**, se sídlem Praha 1, nábřeží L. Svobody 1222, zastoupené Mgr. Martinem Kramářem, LL.M., advokátem se sídlem Praha 1, Křižovnické nám. 1/193, proti žalovanému **Ministerstvu financí**, se sídlem Praha 1, Letenská 525/15, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 10. 2023, č. j. 61 Af 8/2022-90,

t a k t o :

- I. V řízení se pokračuje.
- II. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 10. 2023, č. j. 61 Af 8/2022-90, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad (dále jen „poskytovatel dotace“) uzavřela se žalobkyní dvě smlouvy o poskytnutí dotace z Regionálního operačního programu *NUTS II Jihozápad* na realizaci projektů č. CZ.1.14/1. 3. 00/09.02174 „MODERNÍ ŽELEZNIČNÍ VOZIDLA PRO PLZEŇSKÝ KRAJ“ (smlouva ze dne 1. 8. 2011)

a č. CZ.1.14/1. 3. 00/14.02504 „MODERNÍ ŽELEZNIČNÍ VOZIDLA PRO PLZEŇSKÝ KRAJ II“ (smlouva ze dne 19. 1. 2012).

[2] Příslušný auditní orgán provedl následně u uvedených projektů kontrolu, při níž shledal pochybení ve veřejné zakázce na výrobu a dodávku 31 ks dvouvozových motorových jednotek. K pochybení mělo dojít v důsledku uzavření dodatku č. 4 ze dne 17. 9. 2012 ke kupní smlouvě ze dne 17. 3. 2011, č. 31/DM120/60050072/2011, jímž byly změněny podmínky uplatnění smluvní pokuty za prodlení s dodávkou. Dle kontrolních zjištění tato změna zvýhodnila vybraného uchazeče (společnost *Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz SA Holding*), neboť nově nebyl povinen hradit smluvní pokutu, pokud byly motorové jednotky provozovány ve zkušebním provozu s cestujícími.

[3] Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Jihozápad (dále jen „správce daně“) vyhodnotil popsané jednání jako porušení rozpočtové kázně a platebními výměry ze dne 17. 5. 2019, č. 2/2019, a ze dne 11. 6. 2019, č. 3/2019, vyměřil žalobkyni odvod ve výši 33 588 269 Kč a 4 991 438 Kč (dále jen „platební výměry“ nebo „prvostupňová rozhodnutí“).

[4] Odvolání žalobkyně proti těmto platebním výměrům žalovaný rozhodnutími ze dne 23. 2. 2021, čj. MF-31257/2019/1203-7, a ze dne 3. 3. 2021, čj. MF-3963/2020/1203-6, zamítl a napadené platební výměry potvrdil.

[5] Tato rozhodnutí žalovaného následně Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 20. 4. 2022, č. j. 61 Af 5/2021-103, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud shledal důvodnou námitku nesprávné právní kvalifikace vytýkaného jednání, neboť správní orgány aplikovaly nepřipadné ustanovení zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále též „malá rozpočtová pravidla“).

[6] V dalším řízení žalovaný vydal rozhodnutí ze dne 27. 6. 2022, čj. MF-3963/2020/1203-11, a ze dne 7. 7. 2022, čj. MF-31257/2019/1203-12, jimiž platební výměry změnil tak, že v jejich výrokové části nahradil slova „*odst. 2 věty první zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů*“ slovy „*odst. 2 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění zákona č. 465/2011 Sb.*“ Ve zbytku ponechal žalovaný platební výměry beze změny.

[7] Proti těmto rozhodnutím podala žalobkyně žaloby; krajský soud řízení o těchto žalobách spojil a následně je rozsudkem označením v záhlaví zamítl.

[8] Žalobkyně v podané žalobě především namítla, že uzavření dodatku č. 4 ke kupní smlouvě nenaplnuje znaky porušení rozpočtové kázně ani nesrovnalosti, neboť nedošlo k ohrožení prostředků z rozpočtu Evropské unie (EU) či České republiky (ČR), účel dotace byl bezezbytku naplněn a smluvní pokuta není příjmem projektu, který by měl být odečten od způsobilých výdajů projektu, není tedy relevantní pro krácení dotace; v této souvislosti žalovanému vytkla nekritické převzetí závěrů Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) bez autonomního posouzení věci. Dále žalobkyně brojila proti zjevné nepřiměřenosti a excesivní výši uloženého odvodu (25 %), kterou žalovaný stanovil na základě pro něj nezávazného rozhodnutí Komise č. C(2013) 9527, aniž by v souladu

pokračování

s judikaturou správních soudů zohlednil polehčující okolnosti, zejména snahu žalobkyně o nalezení náhradního řešení hrozícího prodlení, přínosy dodatku (prodloužení záruky) a skutečnost, že zkušební provoz s cestujícími byl faktickým ekvivalentem běžného provozu. Konečně žalobkyně namítla procesní pochybení správce daně, který porušil její právo na spravedlivý proces tím, že rezignoval na řádné dokazování v daňovém řízení a platební výměr vydal jako první úkon v řízení, čímž jí znemožnil účinně hájit svá práva.

[9] Krajský soud předně neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. Konstatoval, že správní orgány sice mají povinnost uvést úvahy, kterými se řídily, a vypořádat námitky účastníka, nemusí však dávat podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument. Rozhodnutí obou stupňů tvoří jeden celek a jejich odůvodnění se mohou vzájemně doplňovat.

[10] K samotné podstatě porušení rozpočtové kázně krajský soud uvedl, že uzavření dodatku č. 4, kterým bylo dodavateli umožněno vyhnout se smluvní pokutě výměnou za zkušební provoz, představovalo podstatnou změnu práv a povinností ze smlouvy. Takový postup mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky i okruh potenciálních uchazečů, což je dle judikatury Nejvyššího správního soudu i unijních nařízení jednáním, které vede, nebo by mohlo vést, ke ztrátě v rozpočtu EU. Námitku žalobkyně, že porušení zákona o veřejných zakázkách neznamena automaticky porušení rozpočtové kázně, označil soud za lichou, neboť § 22 malých rozpočtových pravidel výslovně definuje neoprávněné použití prostředků jako porušení povinnosti stanovené právním předpisem. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku, že by se žalovaný nevypořádal s argumentací o nenaplnění pojmu *porušení rozpočtové kázně*. Konstatoval, že žalovaný zcela srozumitelně vysvětlil souvislost mezi porušením zákona o veřejných zakázkách a porušením rozpočtové kázně. Rovněž aproboval postup žalovaného, který při svém rozhodování přihlédl k dřívějším rozhodnutím ÚOHS, neboť se jednalo o typově totožnou věc týkající se podstatné změny smlouvy.

[11] Stěžejní námitku zjevné nepřiměřenosti a nezohlednění závažnosti pochybení krajský soud zamítl s tím, že aplikace rozhodnutí Komise č. C(2013) 9527 správcem daně i žalovaným byla zcela namístě. Ačkoliv tyto pokyny zavazují primárně unijní orgány, jejich využití vnitrostátními orgány je žádoucí pro zajištění jednoty rozhodovací praxe a předvídatelnosti práva, což potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu. Použití předem stanoveného sazebníku finančních oprav podle soudu představuje rozumnou kombinaci právní jistoty a zásady proporcionality, přičemž vylučuje libovůli správního orgánu. Krajský soud dále zdůraznil, že požadavek přiměřenosti je zohledněn již v samotném kazuistickém členění pokynů Komise, kde jednotlivým typům nesrovnalostí odpovídají konkrétní sazby odvodů (5 %, 10 %, 25 % nebo 100 %). V posuzované věci bylo jednání žalobkyně podřazeno pod čl. 22 pokynů *jako podstatná změna prvků zakázky*, čemuž odpovídá sazba 25 %. Právě tento proces podřazení skutkového stavu pod příslušnou položku sazebníku je konkrétním vyjádřením zásady proporcionality, zejména v situacích, kdy nelze finanční důsledky pochybení přesně vyčíslit a je nutné přistoupit k určité formě paušalizace. Závěrem krajský soud aproboval hodnocení žalovaného, podle něhož uzavření dodatku č. 4 představovalo natolik významný zásah do zadávacích podmínek, že mohl ovlivnit okruh uchazečů a výsledek zadávacího řízení, pročez stanovený odvod odpovídá závažnosti porušení rozpočtové kázně.

[12] Krajský soud zároveň zdůraznil, že odvod za porušení rozpočtové kázně plní reparační, nikoliv sankční funkci. Proto jsou úvahy o „*polehčujících okolnostech*“, které zvažoval ÚOHS v rámci správního trestání, pro stanovení odvodu irelevantní. Krajský soud odmítl argumentaci žalobkyně, že dodatkem pouze řešila nezaviněné prodlení dodavatele; zdůraznil, že žalobkyně sama nastavila zadávací podmínky a musí nést odpovědnost za následné zvýhodnění vybraného uchazeče. Přínosy dodatku, jako je prodloužení záruky či zachování pověsti žalobkyně, nelze považovat za důvod pro snížení odvodu, neboť z pohledu rozpočtové kázně je rozhodující negativní zásah do pravidel hospodářské soutěže.

[13] Závěrem se krajský soud vypořádal s procesní námitkou ohledně neprovedení řádného daňového řízení. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu konstatoval, že daňové řízení je specifické svou provázaností obou stupňů. I kdyby tedy došlo k procesnímu pochybení správce daně při zahájení řízení, žalobkyně měla v rámci odvolacího řízení plný prostor k realizaci svých procesních práv, čímž byla případná vada zhojena. Krajský soud proto neshledal důvod ke zrušení rozhodnutí žalovaného ani z tohoto důvodu.

[14] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhla, aby kasační soud tento rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k novému projednání.

[15] Stěžovatelka především namítá nesprávné právní posouzení věci, neboť je přesvědčena, že uzavřením dodatku č. 4 nevznikla nesrovnalost ani nebyla porušena rozpočtová kázeň. Zdůrazňuje, že finanční prostředky obdržené na základě smlouvy o dotaci použila v plném rozsahu k úhradě kupní ceny, která byla výsledkem řádného zadávacího řízení, přičemž tato cena nebyla dodatkem navýšena a parametry její splatnosti zůstaly zachovány. Stěžovatelka akcentuje, že předmětné vozové jednotky byly včas nasazeny do provozu s cestujícími, čímž byl beze zbytku naplněn účel poskytnuté dotace i smlouvy o dotaci.

[16] Podle názoru stěžovatelky uzavření dodatku č. 4 nemohlo ani hypoteticky vést ke ztrátě v rozpočtu EU nebo ČR ve smyslu nařízení č. 1083/2006 a nařízení č. 1303/2013. Argumentuje, že smluvní pokuta není příjmem projektu, který by měl být odečten od způsobilých výdajů, nýbrž představuje paušalizovanou kompenzaci škody vzniklé příjemci, nikoliv finanční zisk či výnos. Odkazuje přitom na čl. 65 odst. 8 nařízení č. 1303/2013, který výslovně stanoví, že platby ze smluvních pokut se za příjem projektu nepovažují a od způsobilých výdajů se neodečítají. V souvislosti s dodatkem upravujícím podmínky smluvních pokut tak dle stěžovatelky neexistoval zákonný důvod pro krácení dotace.

[17] Závěry krajského soudu o existenci nesrovnalosti považuje stěžovatelka za spekulativní a odůvodnění rozsudku za nedostatečné, neboť nebylo zohledněno naplnění účelu dotace ani pozitivní dopady dodatku č. 4 na pozici stěžovatelky. Domnívá se proto, že nebyly splněny podmínky pro uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 malých rozpočtových pravidel.

pokračování

[18] Stěžovatelka dále namítá, že vyměřené odvody v celkové výši přesahující 38,5 mil. Kč (odpovídající 25 % způsobilých výdajů) jsou zjevně nepřiměřené. Krajskému soudu vytýká, že nenapravit pochybení správních orgánů, které v rozporu s § 22 odst. 5 malých rozpočtových pravidel a ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu neprovedly test proporcionality a nezabývaly se závažností porušení ani jeho vlivem na účel dotace. Správní orgány i soud podle stěžovatelky aplikovaly sazbu 25 % dle Pokynů Evropské komise č. C(2013) 9527 zcela mechanicky, jako by šlo o závazný právní předpis, ačkoliv tyto pokyny nejsou pro vnitrostátní orgány právně závazné a nemohou mít přednost před zákonem.

[19] Stěžovatelka zdůrazňuje, že zatímco v jiných kauzách (např. věc *Arriva*) Pokyny EK umožňují volbu mezi více sazbami odvodu (5 %, 10 %, 25 %) v závislosti na závažnosti porušení, v jejím případě (bod 22 Pokynů) je stanovena pouze fixní sazba 25 %, která neumožňuje zohlednit individuální okolnosti případu. Takový postup považuje za rozporný nejen s českým právem, ale i s judikaturou Soudního dvora EU (například ve věcech C-545/21 ANAS nebo C-406/14), která vyžaduje posouzení ad hoc s přihlédnutím k povaze nesrovnalosti a jejímu skutečnému finančnímu dopadu. Stěžovatelka rovněž poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ve skutkově identické věci, který rozhodnutí o odvodu zrušil právě pro nedostatečné odůvodnění výše sazby a nevypořádání polehčujících okolností.

[20] V rámci konkrétních faktorů, které měly vést ke snížení odvodu, stěžovatelka uvádí, že vozové jednotky byly v době uzavření dodatku technicky bezvadné a schopné bezpečného provozu, přičemž jejich nasazení do zkušebního provozu s cestujícími bylo nejlepším možným řešením pro zajištění dopravní obslužnosti a naplnění účelu dotace. Uzavřením dodatku stěžovatelka reagovala na nezaviněnou krizovou situaci (prodlení výrobce *PESA*), přičemž zkušební provoz s cestujícími byl mimořádným a právně nenárokovým opatřením, které nebylo možné v zadávacím řízení předvídat. Dodatek č. 4 přinesl stěžovateli (a tedy i veřejným rozpočtům) ekonomické výhody v podobě prodloužení záruky a úspory na sankcích, které by jinak musela hradit krajům za neplnění smluv o závazku veřejné služby. To doložila i znaleckým posudkem, k němuž orgány finanční správy nepřihlédly. Dopad porušení byl velmi omezený, neboť se týkal pouze 9 z celkových 31 jednotek, což v minulosti konstatoval i ÚOHS při stanovení pokuty.

[21] Krajskému soudu stěžovatelka vytýká, že tyto okolnosti odmítl zohlednit s odůvodněním, že odvod není sankcí a stěžovatelka měla možné problémy předvídat. Podle stěžovatelky je takový přístup nepřiměřeně přísný a v reálném světě nerealizovatelný. Uložení paušálního odvodu 25 % za situace, kdy byl účel dotace beze zbytku naplněn, a nedošlo k žádné reálné finanční ztrátě, je v extrémním nepoměru k závažnosti vytýkaného porušení.

[22] Stěžovatelka následně doplnila svou argumentaci odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1344/23 ze dne 18. 10. 2023. Tento nálezy podle jejího přesvědčení potvrzuje nezbytnost individuálního testu proporcionality v dotačních věcech. Ústavní soud v něm judikoval, že požadavek na přiměřenost korekce je příznačný pro celé dotační právo a správci daně jsou povinni provést a přesvědčivě odůvodnit test přiměřenosti se zohledněním specifik konkrétního případu a naplnění účelu dotace. Postup žalovaného i správce daně byl tedy v přímém rozporu s těmito závěry, neboť se substantivně odmítli

zabývat faktory snižujícími závažnost porušení povinností a naplněním účelu dotace. Podle stěžovatelky se správní orgány pokusily nahradit skutečný test proporcionality principem „*imaginární rovnosti*“, tedy uplatňováním stejné sazby na stejnou typovou kategorii porušení. Takový přístup však ve světle citovaného nálezu Ústavního soudu nemůže obstát.

[23] Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. Setrvává na závěru, že uzavření dodatku představovalo podstatnou změnu podmínek veřejné zakázky v rozporu se zákonem, neboť zpětné odpuštění sankcí mohlo ovlivnit okruh uchazečů i výslednou cenu v soutěži. K otázce přiměřenosti žalovaný uvádí, že odvod ve výši 25 % je proporcionální závažnosti pochybení a plně odpovídá sazebníku Evropské komise, jehož aplikace zajišťuje legitimní očekávání a brání libovůli. Žalovaný dále zdůrazňuje, že odvod za porušení rozpočtové kázně nemá povahu sankce (trestu), ale plní funkci reparační, a proto u něj nelze zvažovat polehčující okolnosti či pohnutky stěžovatele tak, jak se to děje v řízení o přestupku. Jakékoli provozní obtíže či rizika prodlení výrobce měla stěžovatelka jako profesionál předvídat a upravit již v původních zadávacích podmínkách. Skutečnost, že byl naplněn účel dotace, nemůže podle žalovaného zhojit fakt, že došlo k nepřipustnému zvýhodnění vybraného dodavatele po uzavření smlouvy.

[24] Stěžovatelka ve druhém doplnění kasační stížnosti doplňuje svou argumentaci odkazem na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 12. 2023, č. j. 31 Af 9/2023-234, který se týkal skutkově i právně prakticky identické věci (totožný dodatek u obdobné smlouvy stěžovatelky). Tento soud rozhodnutí žalovaného zrušil právě z důvodu neprovedení testu proporcionality; rozhodnutí žalovaného v nyní projednávané věci trpí naprosto stejnými vadami. Žalovaný se podle ní otevřeně přiznává k rezignaci na individualizovaný přístup ve prospěch „*imaginární rovnosti*“ založené na sazbách Komise, což je v přímém rozporu s požadavky vyšších soudních instancí.

[25] Stěžovatelka v dalším doplnění kasační stížnosti nově namítá, že v dané věci již došlo k prekluzi práva správce daně uložit odvod za porušení rozpočtové kázně. Krajský soud podle stěžovatelky pochybil, pokud se touto otázkou (ke které je povinen přihlížet z moci úřední) nezabýval a rozhodnutí žalovaného nezrušil. Stěžovatelka opírá svou argumentaci o nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 o ochraně finančních zájmů EU (dále též jen „Nařízení“) a související judikaturu (zejména aktuální rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85 a Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 65 Af 25/2023). Z nich dovozuje, že u dotací financovaných z unijních zdrojů se uplatní absolutní osmiletá prekluzivní lhůta pro vydání pravomocného rozhodnutí o odvodu (čl. 3 odst. 1 čtvrtý pododstavec nařízení). Tato lhůta je konečná a nepřekročitelná; její běh nestaví ani podání správní žaloby, ani zrušení předchozích rozhodnutí soudem. Lhůta začíná běžet okamžikem vzniku nesrovnalosti, což je v tomto případě datum uzavření dodatku č. 4 ke kupní smlouvě, tedy 17. 9. 2012. Podle stěžovatelky tedy muselo být o odvodu pravomocně rozhodnuto nejpozději do 17. 9. 2020. Jelikož napadená rozhodnutí žalovaného byla vydána až v červnu a červenci roku 2022, stalo se tak zjevně po uplynutí prekluzivní lhůty. Vyměření odvodu po tomto datu je vadou řízení způsobující nezákonnost rozhodnutí.

[26] Žalovaný ve své replice reaguje na doplnění kasační stížnosti a odmítá námitku stěžovatelky stran prekluze i nepřiměřenosti odvodu.

pokračování

[27] V otázce přiměřenosti odvodu žalovaný setrvává na názoru, že sazba 25 % je proporcionální a odpovídá nejnižší možné hranici stanovené sazebníkem Komise. Argumentaci stěžovatelky nálezem Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1344/23 považuje za nepřipadnou, neboť tento nález se týkal nevyplacení dotace (kde existuje prostor pro správní uvážení „zda“ dotaci krátit), zatímco v nynější věci jde o uložení odvodu z již vyplacené dotace, na základě vzniklého porušení rozpočtové kázně, u něhož správce daně uvážení, zda odvod uložit, nemá a rozhoduje jen o jeho výši. Žalovaný zdůrazňuje, že samotné použití kazuistického sazebníku EK dostatečně zohledňuje princip proporcionality a zajišťuje legitimní očekávání i ochranu před libovůlí.

[28] Zásadní část repliky žalovaného tvoří polemika s námitkou prekluze. Úvodem žalovaný upozorňuje na rozpor v rozhodování jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu. Zatímco 4. senát v rozsudku č. j. 4 Afs 52/2023-85 dospěl k závěru o absolutní osmileté prekluzivní lhůtě dle Nařízení, jiné senáty tohoto soudu ve skutkově shodných věcech kasační stížnosti zamítly, čímž zákonnost odvodů potvrdily. Z důvodu této judikatorní nejednotnosti žalovaný navrhuje, aby byla věc postoupena rozšířenému senátu NSS, případně aby byly SDEU předloženy předběžné otázky k výkladu unijního nařízení. Žalovaný nicméně zpochybňuje samotnou aplikovatelnost Nařízení na české dotace, které jsou předfinancovány ze státního rozpočtu, a namítá porušení principu asimilace (ochrana unijních peněz by neměla být slabší než ochrana národních zdrojů). I kdyby se však Nařízení na danou věc aplikovalo, žalovaný nesouhlasí s předestřeným určením počátku běhu prekluzivní lhůty: Podle jeho názoru nemůže lhůta běžet od podpisu dodatku (rok 2012), ale nejdříve od proplacení dotace stěžovatelce, neboť až tehdy dochází ke skutečnému poškození nebo ohrožení rozpočtu EU. Žalovaný argumentuje judikaturou SDEU, podle níž u chybně zadáných zakázek nesrovnalost trvá po celou dobu plnění smlouvy, a lhůta tak začíná běžet až dnem ukončení plnění zakázky. Jelikož byl projekt financován z ROP Jihozápad, jde o víceletý program, u něhož prekluze dle Nařízení nenastane dříve, než je celý program definitivně uzavřen, k čemuž dosud nedošlo. Závěrem žalovaný uvádí, že vnitrostátní úprava v malých rozpočtových pravidlech stanovuje vlastní, delší prekluzivní lhůty, které jsou v souladu s unijním právem. Výklad 4. senátu Nejvyššího správního soudu, který stěžovatelka prosazuje, považuje žalovaný za formalistický a neodpovídající smyslu unijní regulace, která členským státům ponechává širokou autonomii pro nastavení přiměřených vnitrostátních lhůt.

[29] Stěžovatelka v reakci na tuto repliku setrvává na stanovisku, že v dané věci již uplynula absolutní osmiletá prekluzivní lhůta pro uložení odvodu. Reaguje přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2024, č. j. 3 Afs 248/2023-135, který byl vydán v obdobné věci téže stěžovatelky. V tomto rozhodnutí se Nejvyšší správní soud přiklonil k výkladu, že porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek zakládá tzv. „pokračující nesrovnalost“, která končí až úplným dovršením plnění dle kupní smlouvy. Stěžovatelka s tímto závěrem zásadně nesouhlasí. Argumentuje tím, že judikatura SDEU, o kterou se třetí senát opírá, se týkala specifických a závažných případů porušení povinností (například úplná absence zadávacího řízení), zatímco v jejím případě šlo jen o jednorázové pochybení (podpis dodatku) u řádně vysoutěžené zakázky. Stěžovatelka proto trvá na tom, že by Nejvyšší správní soud měl aplikovat závěry plynoucí z jeho dřívějšího rozsudku ve věci *Ústecký kraj* (č. j. 4 Afs 52/2023-85), kde bylo obdobné pochybení v zadávacím řízení

posouzeno jako jednorázové a prekluzivní lhůta se odvíjela od okamžiku nesrovnalosti, respektive uzavření dotační smlouvy. V této souvislosti stěžovatelka zdůrazňuje, že pokud by se Nejvyšší správní soud hodlal odchýlit od závěrů svého čtvrtého senátu ve věci *Ústecký kraj*, je povinen postoupit věc rozšířenému senátu, jinak by došlo k porušení jejího práva na zákonného soudce.

[30] Stěžovatelka nicméně předkládá též argument, že k prekluzi došlo i při přijetí přísnějšího výkladu o pokračující nesrovnalosti. Nejvyššímu správnímu soudu nově předložila konkrétní důkazy (fakturu, interní pokyny k platbě a výpisy ze systému SAP), z nichž vyplývá, že poslední vlaková jednotka byla dodána a uhrazena dne 21. 2. 2014. I kdyby tedy osmiletá lhůta začala běžet až tímto dnem, uplynula by nejpozději 21. 2. 2022. Jelikož žalovaná rozhodnutí byla vydána až v červnu a červenci roku 2022, stalo se tak v každém případě po uplynutí prekluzivní lhůty.

[31] Žalovaný následně podal návrh na přerušení řízení dle § 48 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) v návaznosti na fakt, že v obdobné věci již jiný senát Nejvyššího správního soudu (usnesením č. j. 10 Afs 82/2024-52 ze dne 31. 7. 2024) předložil SDEU k rozhodnutí předběžné otázky, které jsou pro vyřešení nynějšího sporu klíčové; zdůraznil, že tyto otázky se v zásadě shodují s těmi, které sám již dříve navrhol k předložení. S tímto návrhem stěžovatelka nesouhlasila, neboť dle jejího názoru jsou všechny klíčové právní otázky již vyjasněny dřívější judikaturou SDEU i Nejvyššího správního soudu, a není tedy důvod pro další prodlužování sporu.

[32] Kasační soud v souvislosti s argumentací obou účastníků k otázce prekluze práva rozhodovat o odvodu za porušení rozpočtové kázně řízení o kasační stížnosti usnesením ze dne 31. 12. 2024, č. j. 3 Afs 247/2023-114, přerušil, neboť, jak již bylo zmíněno, jeho desátý senát v obdobné věci vedené pod sp. zn. 10 Afs 82/2024, předložil SDEU tři předběžné otázky směřující k výkladu prekluzivní lhůty podle Nařízení.

[33] Vzhledem k tomu, že SDEU vydal dne 27. 11. 2025 rozhodnutí ve věci C-539/24, *Mikroregion Porta Bohemica*, jímž se vyslovil ke shora zmíněným předběžným otázkám, důvod přerušení řízení o kasační stížnosti odpadl. Nejvyšší správní soud proto rozhodl výrokem I. tohoto rozsudku v souladu s § 48 odst. 6 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. o pokračování v řízení.

[34] Nejvyšší správní soud následně přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.; ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[35] Kasační stížnost je důvodná.

[36] Úvodem je třeba konstatovat, že v nedávné době Nejvyšší správní soud rozhodoval o téměř identické věci týchž účastníků rozsudkem ze dne 10. 4. 2026, č. j. 3 Afs 10/2024-105. Jelikož není důvod se od zde přijatých závěrů v nyní projednávané věci odchýlit, lze na ně v plném rozsahu odkázat, jak to umožňuje ustanovení § 110 odst. 5 s. ř. s. Nejvyšší správní soud tedy přebírá již vyslovenou argumentaci k otázce prekluze a doplňuje ji pouze

pokračování

o specifické aspekty tohoto případu a o námitky vyvolané odlišným procesním postavením účastníků v nynějším řízení.

[37] Pokud jde o obsah předložené předběžné otázky, desátý senát se (mimo jiné) dotazoval, smí-li národní zákonodárce vlastní právní úpravou stanovit delší prekluzivní lhůtu pro předepsání odvodu, než stanoví čl. 3 odst. 1 pododstavec čtvrtý Nařízení, aniž by současně výslovně stanovil samostatnou lhůtu pro zahájení řízení ve smyslu čl. 3 odst. 1 pododstavce prvního Nařízení. Soudní dvůr byl rovněž tážán stran rozsahu působnosti Nařízení v případě dotace poskytované z unijních zdrojů toliko částečně.

[38] Podle čl. 3 odst. 1 pododstavce prvního Nařízení platí, že *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.* Podle pododstavce druhého téhož ustanovení *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.* Pododstavec třetí tohoto článku pak stanoví, že *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.* Konečně pododstavec čtvrtý stanoví, že *promlčení však nastane nejpozději ke dni, v němž uplynula lhůta rovnající se dvojnásobku promlčecí doby, aniž příslušný orgán uložil sankci, s výjimkou případu, kdy bylo řízení podle čl. 6 odst. 1 pozastaveno.* Podle čl. 3 odst. 3 nařízení platí, že *členské státy si ponechávají možnost uplatňovat delší lhůtu, než která je uvedena v odstavci 1 nebo 2.*

[39] Jak již bylo uvedeno, SDEU vydal dne 27. 11. 2025 rozhodnutí ve věci C-539/24, *Mikroregion Porta Bohemica*, jímž se vyslovil ke shora zmíněným předběžným otázkám směřujícím k výkladu výše citovaných ustanovení. Uvedl, že „[č]lánek 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.“ Stran interpretace článku 3 odst. 3 nařízení pak Soudní dvůr odpověděl, že „[č]lánek 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.“

[40] Podle konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu musí soudy z úřední povinnosti, tedy i bez příslušné žalobní či kasační námitky, zkoumat, zda v posuzované věci nedošlo k uplynutí prekluzivní lhůty, a tím i k zániku oprávnění správního orgánu ke stanovení určité povinnosti jednotlivci (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, publikovaný pod č. 38, sv. 52 Sb. ÚS).

Uvedený závěr se přitom uplatní i v případech, v nichž došlo k prekluzi práva správního orgánu rozhodnout o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 malých rozpočtových pravidel.

[41] S ohledem na obsah a rozsah žalobních námitek se krajský soud v předešlém řízení zabýval jednak otázkou, zda se stěžovatelka dopustila porušení rozpočtové kázně, jednak tím, zda žalovaný o uložení výši odvodu náležitě uvážil a zda tuto úvahu v odůvodnění svého rozhodnutí dostatečně zdůvodnil. K otázce možné prekluze práva rozhodnout o uložení odvodu se krajský soud z vlastní iniciativy nevyjádřil a stěžovatelka takový nedostatek ani nenamítala. Povinnosti správních soudů přihlídnout k možné prekluzi z úřední moci tak nyní musí dostat Nejvyšší správní soud, tím spíše, že v řízení o kasační stížnosti stěžovatelka tuto argumentaci uplatnila.

[42] Z ustanovení § 22 odst. 13 malých rozpočtových pravidel plyne, že odvod za porušení rozpočtové kázně lze uložit do 10 let počítaných od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně. Článek 3 odst. 1 Nařízení naproti tomu počítá pro účely uložení tohoto druhu postihu celkově toliko s osmiletou lhůtou, nestanoví-li vnitrostátní úprava delší, než čtyřletou promlčecí lhůtu (čl. 3 pododstavec 1 Nařízení za využití čl. 3 odst. 3 Nařízení).

[43] SDEU se ve shora citovaném rozsudku ve věci C-539/24, *Mikroregion Porta Bohemica*, vyjádřil k otázce běhu a délky prekluzivní lhůty podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, jednoznačné stanovisko, jež lze pro podobnost úpravy tohoto institutu v malých rozpočtových pravidlech bez dalšího uplatnit i v nyní projednávané věci. Pro posouzení prekluze práva uložit odvod za porušení rozpočtové kázně je v jeho světle nutné vycházet ze lhůt uvedených v čl. 3 odst. 1 Nařízení, neboť česká vnitrostátní právní úprava neobsahuje použitelnou prekluzivní lhůtu pro zahájení řízení k uložení této „specifické sankce“, a proto nelze v ní samostatně upravenou lhůtu pro rozhodnutí aplikovat. Zde je vhodné dodat, že Nařízení je přímo aplikovatelný právní předpis EU (čl. 288 druhého pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie), a ustanovení vnitrostátního právního předpisu, která jsou s ním v rozporu, mu musí ustoupit (srov. rozsudek SDEU ze dne 9. 3. 1978, ve věci C-106/77, *Simmenthal*).

[44] Dlužno podotknout, že uplynutí prekluzivní lhůty podle SDEU představuje pro postih jednání určitého subjektu absolutní časovou mez, kterou nelze překročit ani v důsledku úkonů, které jinak běh prekluzivní lhůty staví či přerušují. Výjimku, která však v předmětné věci nenajde uplatnění, představuje doba trestního stíhání současně vedeného pro skutek, pro který se odvod vyměřuje (srov. čl. 6 pododstavec 1 Nařízení). Jen pro úplnost kasační soud dodává, že ačkoli evropská právní úprava hovoří o *promlčecí* lhůtě, není pochyb, že jde *stricto sensu* o lhůtu *prekluzivní*. Právo vést řízení a uložit sankci zde uplynutím lhůty neoslabuje, nýbrž nadobro zaniká (k tomu srov. např. stanovisko generálního advokáta Manuela Campos Sánchez-Bordony ze dne 8. 9. 2016, ve věci C-584/15, *Glencore Céréales France*, body 24 až 26).

[45] Ze shora shrnutých závěrů SDEU je v projednávané věci podstatné především to, že na právo rozhodnout o uložení odvodu se v souladu s čl. 3 odst. 1 pododstavců prvního a čtvrtého Nařízení uplatní při absenci vnitrostátní úpravy ve smyslu čl. 3 pododstavec 1

pokračování

Nařízení prekluzivní lhůta ve dvojnásobné délce (čtyřleté) lhůty pro zahájení řízení, tj. lhůta osmiletá.

[46] Nařízení stanoví ke sporné otázce, kdy začne lhůta plynout, že počátek jejího běhu nastává v okamžiku, kdy došlo k *nesrovnalosti*, resp. kdy *pokračující nebo opakovaná* nesrovnalost skončila (čl. 3 odst. 1 pododstavce druhého nařízení). Při interpretaci tohoto pravidla je přitom třeba rozlišovat mezi kategorií nesrovnalosti *jednorázové* a *trvající*.

[47] V této souvislosti nelze přehlédnout skutkovou i právní shodu projednávané věci s případem porušení rozpočtové kázně, o němž Nejvyšší správní soud rozhodoval rozsudkem č. j. 3 Afs 248/2023 - 135. Jeho podstatou bylo totiž uzavření dodatku ke kupní smlouvě učiněné až v realizační fázi veřejné zakázky na dodání kolejových vozidel. Rovněž po obsahové stránce zde došlo ke shodné dodatečné úpravě vzájemných práv a povinností. Není přitom důvod se ve věci nyní projednávané od závěrů přijatých v citovaném rozsudku odchýlit. Nejvyšší správní soud zde vyšel především z výkladu, který k pojmu *nesrovnalosti* ve smyslu Nařízení podal SDEU v rozsudku 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 „věc *Ministre de l'Intérieur*“).

[48] Ve vztahu k dotacím poskytnutým ze strukturálních fondů, v nichž byly porušeny podmínky jejich poskytnutí, zde SDEU judikoval, že porušení pravidel, „*které vede k neoprávněnému výdaji a poškozuje 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.*“ Smlouva přitom zásadně trvá do jejího splnění (soluce). Rozhodným okamžikem na skutkovém pozadí nyní řešené věci proto bude buďto dodání kupní smlouvou sjednaného zboží, nebo úplné zaplacení kupní ceny. Pozdější z těchto dvou momentů je pak třeba ve smyslu citovaného rozsudku SDEU považovat za dovršení plnění z kupní smlouvy a tím i za ukončení doposud trvajících nesrovnalostí. Teprve tento okamžik je proto rozhodným i pro počátek běhu prekluzivní lhůty. Argumentaci žalovaného věnovanou okamžiku započetí běhu prekluzivní lhůty proto lze považovat za správnou.

[49] Oproti tomu stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že se v projednávaném případě jednalo o nesrovnalost jednorázovou, ukončenou nejpozději uzavřením předmětného dodatku ke kupní smlouvě (tj. k 17. 9. 2012); v tomto směru vyšla z právních závěrů rozsudku č. j. 4 Afs 52/2023 - 85 (dále jen „věc *Ústecký kraj*“), v němž se Nejvyšší správní soud zabýval obdobnými právními otázkami. Kasační soud má však za to, že právní závěry učiněné v projednávané věci si se stěžovatelkou odkazovanou věcí nekonkurují, a to především pro skutkové odlišnosti obou případů.

[50] Nejvyšší správní soud se předně ve věci *Ústecký kraj* vyslovil k otázce počátku běhu prekluzivní lhůty s ohledem na skutkové okolnosti této věci, na což ostatně vícekrát poukázal (srov. odst. [26] a [40] odůvodnění rozsudku). V jím řešeném případě považoval za rozhodný den vzniku nesrovnalosti již den uzavření smlouvy o poskytnutí dotace, přičemž tuto nesrovnalost měl podle všeho za toliko jednorázovou. Prekluzivní lhůta proto měla začít běžet 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, který teprve směřoval 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. Ve věci *Ústecký kraj* se nadto správní soudy nikterak nezabývaly otázkou, jak bylo dále s poskytnutou dotací naloženo. Není tedy zřejmé, zda v odkazovaném případě k realizaci projektu vybraným dodavatelem vůbec došlo a zda by v něm zjištěná nesrovnalost mohla mít pokračující povahu ve smyslu rozsudku SDEU ve věci *Ministre de l'Intérieur*. Závěry z rozsudku ve věci *Ústecký kraj* tak nelze bez dalšího vztáhnout na nyní projednávanou věc.

[51] V nyní projednávané věci se Nejvyšší správní soud zaměřil na určení okamžiku dovršení realizace smlouvy o dodávce zboží podpořené dotací, neboť právě tento okamžik je rozhodný pro určení konce trvání nesrovnalosti. Stěžovatelka v této souvislosti odkazuje na kupní smlouvu č. 31/DM120/60050072/2011 ze dne 17. 3. 2011 (dále jen „kupní smlouva PESA“), uzavřenou s dodavatelem *Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz SA Holding*. Dle čl. III odst. 4 této smlouvy měly být poslední jednotky (č. 18–29) dodány do 36 měsíců od účinnosti smlouvy, tedy do 17. 3. 2014. Stěžovatelka však tvrdí, že faktické plnění bylo završeno až dodáním a úhradou jednotky č. 31 dle čl. III odst. 5 kupní smlouvy PESA. K tomu doplňuje, že faktura za tuto jednotku byla prodávajícím vystavena dne 3. 2. 2014 a stěžovatelkou byla uhrazena dne 21. 2. 2014.

[52] Ze správního spisu vyplývá, že dodavatel dotčených dvouvozových motorových jednotek se v kupní smlouvě PESA skutečně zavázal k předání posledního kusu zboží ve lhůtě 36 měsíců, přičemž u jednotek č. 30 a 31 byla lhůta stanovena v délce 25 měsíců ode dne doručení oznámení o zajištění jejich financování. S okamžikem protokolárního předání zboží přitom smlouva spojuje vznik práva vystavit konečnou fakturu se splatností 21 dnů (čl. VIII odst. 6 kupní smlouvy PESA). Doklady o tom, kdy fakticky k tomuto předání došlo a kdy byla kupní cena v plném rozsahu uhrazena, však předložený správní spis neobsahuje.

[53] Kasační soud nepřehlédl, že stěžovatelka ve vyjádření ze dne 17. 7. 2024 předložila naskenované kopie dokladů, jimiž se snaží doložit úhradu poslední jednotky ke dni 21. 2. 2014. Nejvyšší správní soud však konstatuje, že správní spis neobsahuje ucelený soubor podkladů, z něhož by bylo možno s jistotou určit přesné datum předání, okamžik úplného uhrazení kupní ceny ani ověřit, zda se v případě stěžovatelkou uváděné jednotky skutečně jednalo o poslední dodanou a zaplacenou část smluvního plnění. Jelikož krajský soud ani správní orgány otázku prekluze práva výslovně neposuzovaly, nebyly tyto rozhodné skutečnosti dosud předmětem dokazování ani skutkového hodnocení v předchozích fázích řízení.

[54] Zde je třeba upozornit, že v řízení o kasační stížnosti není úlohou kasačního soudu nahrazovat činnost krajského soudu při prvotním zjišťování a komplexním hodnocení rozhodných skutkových okolností. Dokazování před kasačním soudem (tzn. nikoli jen prověřování skutkového stavu obsahem předložených spisů, ale samostatné skutkové nalézání) je svou povahou výjimečným prostředkem, sloužícím toliko k nezbytnému vyjasnění podkladů pro přezkum zákonnosti napadeného rozsudku. Nemůže však suplovat nalézací činnost krajského soudu v otázkách, které dosud nebyly procesně uchopeny, skutkově vyhodnoceny ani dokazováním podloženy. Opačný postup by popíral samotnou

pokračování

kasační povahu řízení před Nejvyšším správním soudem a ve svém důsledku by nepřipustně narušoval princip dvouinstančnosti správního soudnictví (srov. například rozsudek tohoto soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 8 As 19/2012-42). Proto je nezbytné, aby to byl právě krajský soud, kdo v dalším řízení provede relevantní důkazy k otázce dovršení plnění smlouvy a na jejich základě nově posoudí včasnost vydaných rozhodnutí.

[55] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že je za dané procesní situace nezbytné napadený rozsudek krajského soudu zrušit. Krajský soud sice nebyl povinen se v napadeném rozsudku k otázce prekluze práva uložit odvod výslovně *vyjadřovat*, neboť stěžovatelka tuto námitku uplatnila až v řízení o kasační stížnosti, to jej však nezbavovalo povinnosti *zabývat se* otázkou případné prekluze z úřední povinnosti (srov. nálezn Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1341/08 či rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 145/2008-135, č. 1851/2009 Sb. NSS).

[56] Otázka, zda právo rozhodnout o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně nezaniklo v důsledku prekluze, je pro další posouzení věci určující. Dokud nebude tato otázka bezpečně objasněna, není jisté, zda správní orgány vůbec disponovaly pravomocí napadená rozhodnutí vydat. Skutkové okolnosti rozhodné pro posouzení této otázky však nebyly v důsledku neúplnosti správního spisu postaveny najisto, a krajský soud, tak objektivně neměl dostatečný podklad pro (*ex officio*) posouzení otázky možné prekluze. Nezohlednil-li krajský soud tuto vadu, zatížil své rozhodnutí vadou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nevyřešení otázky možné prekluze a absence skutkových zjištění nezbytných pro její posouzení totiž znemožňují kasačnímu soudu provést plnohodnotný přezkum zákonnosti napadeného rozsudku. Právě tato vada je pak důvodem kasace napadeného rozsudku.

[57] Přesto Nejvyšší správní soud považuje za vhodné – aniž by tím předjímal další posouzení věci po jejím vrácení krajskému soudu – vyjádřit se v zájmu procesní ekonomie i k ostatním kasačním námitkám, které se obsahově shodují s otázkami již zdejší soudem opakovaně řešenými (například rozsudek ze dne 20. 3. 2024, č. j. 6 Afs 23/2023-52, a částečně již zmiňovaný rozsudek č. j. 3 Afs 248/2023-135), od nichž se v této věci nehodlá odchýlit.

[58] Je vhodné připomenout, že sjednání sporného dodatku č. 4, jímž došlo k faktickému vzdání se práva na smluvní pokutu, představuje podle judikatury tohoto soudu nepřipustnou podstatnou změnu práv a povinností ze smlouvy v rozporu s § 82 odst. 7 a § 6 zákona o veřejných zakázkách (viz rozsudky ze dne 30. 5. 2022, č. j. 7 As 446/2019-30, a ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 As 153/2019-73). Takové jednání je způsobilé naplnit znaky porušení rozpočtové kázně i definici nesrovnalosti podle Nařízení, neboť narušuje principy hospodářské soutěže a může vést k neoprávněnému výdaji z unijního rozpočtu; postačuje přitom již potencialita takového dopadu. Na tomto závěru nic nemění ani stěžovatelkou zdůrazňované tvrzené pozitivní dopady dodatku či naplnění účelu dotace, neboť ani dosažení sledovaného cíle nemůže zhojit porušení pravidel, za nichž byla podpora poskytnuta. V tomto rozsahu proto Nejvyšší správní soud neshledává námitky stěžovatelky zpochybňující samotný závěr o porušení rozpočtové kázně důvodnými.

[59] Důvodná není ani námitka nepřiměřenosti uloženého odvodu. Podle § 22 odst. 5 malých rozpočtových pravidel byly správní orgány povinny přihlížet k závažnosti porušení a jeho vlivu na účel dotace, tedy postupovat v souladu se zásadou přiměřenosti, jak ostatně plyne i z judikatury rozšířeného senátu (rozsudek ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33 č. 3854/2019 Sb. NSS) a čl. 98 odst. 2 nařízení č. 1083/2006. V situaci, kdy nebylo možno konkrétní finanční dopady pochybení přesně vyčíslit, bylo legitimní vycházet ze sazebníku Evropské komise jako z ustálené a judikaturou aprobované pomůcky. Správní orgány přitom nevyměřily odvod v plné výši, nýbrž aplikovaly 25% sazbu odpovídající typové závažnosti zjištěného porušení, spočívajícího v nepřipustné podstatné změně smlouvy, a své úvahy dostatečně odůvodnily. Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem, že takto stanovený odvod nelze považovat za zjevně nepřiměřený, excesivní či svévolný. Samotné užití sazebníku nevylučuje potřebnou individualizaci věci a proporcionalitu řešení, přičemž stěžovatelka neuvedla takové konkrétní okolnosti, které by odůvodňovaly odchýlení od použité sazby. Správní orgány její argumentaci k přiměřenosti vypořádaly a jejich postup je v souladu jak s judikaturou Nejvyššího správního soudu, tak se závěry SDEU ve věci *ANAS*, jež rovněž vyžadují individuální a proporcionální posouzení, nevylučují však použití typizovaných korekčních sazeb (viz též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2018, č. j. 1 Afs 320/2017-45, odst. [34] až [36], ze dne 21. 2. 2019, č. j. 5 Afs 311/2016-40, odst. [34] ve spojení s odst. [11], nebo ze dne 10. 9. 2020, č. j. 7 Afs 453/2018-26).

[60] Odkaz stěžovatelky na nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1344/23 je rovněž nepřipadný, neboť v nyní projednávané věci správní orgány na individuální posouzení věci nerezignovaly a své úvahy o výši odvodu řádně a srozumitelně odůvodnily v reakci na odvolací námitky. K rozsudkům krajských soudů, na něž stěžovatelka odkazuje, Nejvyšší správní soud pouze stručně uvádí, že bez znalosti správních spisů, obsahu podaných opravných prostředků a odůvodnění tam vydaných správních rozhodnutí nelze posoudit jejich srovnatelnost s nyní projednávanou věcí. Nadto závěry krajských soudů nejsou pro rozhodování Nejvyššího správního soudu závazné. Lze proto uzavřít, že v otázce věcného posouzení porušení rozpočtové kázně i výše uloženého odvodu se kasační soud se závěry krajského soudu ztotožňuje.

[61] Z důvodů shrnutých v odst. [56] výše Nejvyšší správní soud napadený rozsudek postupem dle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude úkolem krajského soudu postavit najisto skutkové okolnosti rozhodné pro určení data dovršení plnění kupní smlouvy PESA ze dne 17. 3. 2011 uzavřené mezi stěžovatelkou a společností *Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz SA Holding* a na tomto základě posoudit otázku prekluze práva správních orgánů rozhodnout o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně v intencích shora vysloveného právního názoru. V dalším řízení je krajský soud tímto právním názorem vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[62] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 30. června 2026

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu