

JUDIKATURA

(Právní věty)

Oblast porušení rozpočtové kázně

Ekonomický odbor bude pro vás **nově** zpracovávat přehled soudní judikatury (zejména z rozsudků Nejvyššího správního soudu) z oblasti porušení rozpočtové kázně s odkazem na zákon č. 250/2000 Sb., rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále též i „zákon č. 250/2000 Sb.“), zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále též i „zákon č. 218/2000 Sb.“) v návaznosti na zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též i „zákon č. 280/2009 Sb.“).

Značná část porušení rozpočtové kázně je způsobena i porušením v oblasti zadávání veřejných zakázek, proto i na některá z těchto porušení dále upozorňujeme, jedná se zejména o porušení zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále též i „zákon č. 134/2016 Sb.“), případně předchozího zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále též i „zákon č. 137/2006 Sb.“).

Dotační právo je upraveno především zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (velká rozpočtová pravidla), a zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (malá rozpočtová pravidla). Oba zákony se však řídí shodnými principy, viz např. rozsudek NSS [6 Afs 23/2023 – 81](#), bod 33, proto v následujícím materiálu uvádíme judikaturu týkající se obou těchto zákonů. Např. zásada přiměřenosti je v souvislosti s postihem příjemců dotací, kteří nesplnili své povinnosti, opakovaně zakotvena ve velkých i malých rozpočtových pravidlech. viz např. rozsudek NSS [10 Afs 319/2022 – 33](#).

Vzhledem k tomu, že při čerpání dotací dochází k porušování rozpočtové kázně, které může mít i zásadní negativní dopad na výsledek hospodaření (vrácení dotace), předmětná judikatura může významně pomoci eliminovat i finanční rizika v dané oblasti.

Dovolujeme si však upozornit, že vždy je nutné posuzovat jednotlivé případy a situace individuálně, protože situací, které mohou v různých podmínkách nastat je mnoho. Dále je nutné si uvědomit, že stejně jako legislativa, tak i judikatura se v čase vyvíjí.

Jedná se o zkušební verzi, která bude upravována zejména dle požadavků uživatelů či jiných podnětů. Tento materiál bude průběžně aktualizován o nové právní věty – judikaturu. Jednotlivé právní věty – judikatura, jsou systematicky řazeny dle jednotlivých problematik.

Vaše podněty a připomínky zasílejte na naše níže uvedené kontakty:

Richard Holenda – e-mail: rholenda@kr-khk.cz, telefon: 724 325 170

Ing. Roman Pavlíček – e-mail: rpavlicek@kr-khk.cz, telefon: 736 521 916

Obsah:

1. Odvod za porušení rozpočtové kázně

- a. Stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně a s tím spojená zásada přiměřenosti
- b. Rozsah krácení dotace v závislosti na závažnosti pochybení
- c. Zohlednění přiměřenosti rozsahu krácení dotace při porušení dotační smlouvy – zákon č. 250/2000 Sb.,
- d. Řízení o prominutí odvodu a penále, a jeho úloha
- e. Odvod za porušení rozpočtové kázně za jednání uskutečněné před uzavřením dotační smlouvy
- f. Odvod za porušení rozpočtové kázně při zneužití práva a ochrana dobré víry
- g. Zásada proporcionality – využití pokynu GFR
- h. Přiměřenost výše odvodu – využití sazebníku poskytovatele dotace
- i. Účel krácení dotace
- j. Výše finančních oprav uložená dle sazebníku finančních oprav – popis jednotlivých případů možného porušení
- k. **Nové** Stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně – úloha správního orgánu a správních soudů

2. Dotační podmínky

- a. Je každé porušení dotačních podmínek porušením rozpočtové kázně?
- b. Vymezení dotační podmínky jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem
- c. Nejasná formulace dotačních podmínek, jejich jednoznačnost, určitost a srozumitelnost
- d. Krácení dotace při porušení jedné z podmínek pro poskytnutí dotace (kotlíkové dotace) – nedoložení fotodokumentace prokazující trvalé znehodnocení starého kotle
- e. Porušení rozpočtové kázně spočívající v nedodržení termínu realizace akce
- f. Jednoznačnost dotačních podmínek je povinností poskytovatele dotace

3. Porušení rozpočtové kázně vlivem pochybení v oblasti veřejných zakázek

- a. Zásada přiměřenosti a zákazu diskriminace - § 6 odst. 1 a 2 zákona č. 134/2016 Sb., - podmínky profesní způsobilosti podle § 77 odst. 2 písm. a) a c) a technické kvalifikace podle § 79 odst. 2 písm. c) téhož zákona – multioborová živnost
- b. Skrytá diskriminace – § 6 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., - nerozdělení veřejné zakázky
- c. Porušení zákazu diskriminace z důvodu nedodržení zadávací podmínky v podobě bankovní záruky a narušení transparentnosti zadávacího řízení
- d. Posuzování porušení rozpočtové kázně při porušení zásady transparentnosti zakotvené v § 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
- e. Odvod ve výši 100% vyplacené dotace - nedodržení transparentnosti a rovného zacházení, jako základní podmínky výběrového řízení
- f. Podstatná změna rozsahu veřejné zakázky – porušení § 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb.,
- g. Podstatná změna závazku ve smyslu § 222 zákona č. 134/2016 Sb., - okolnosti, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat

- h. **Nové** Podstatná změna závazku – § 222 zákona č. 134/2016 Sb., - změna termínu plnění
- i. **Nové** Podstatná změna závazku ze smlouvy – výjimka podle ustanovení § 222 odst. 4 zákona č. 134/2016 Sb.,
- j. **Nové** Posouzení podstatné a nepodstatné změny závazku ze smlouvy
- k. **Nové** Změna závazku ze smlouvy – vzájemný vztah ustanovení § 222 odst. 3 a § 222 odst. 4 zákona č. 134/2016 Sb.,
- l. **Nové** Změny závazku ze smlouvy ve smyslu § 222 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., vyhrazených dle ustanovení § 100 odst. 1 téhož zákona
- m. **Nové** Smysl zadání veřejné zakázky
- n. **Nové** Legitimní očekávání ve smyslu kritéria předvídatelnosti – změna právní normy a její dopad na probíhající zadávací řízení při absenci přechodných ustanovení – změna § 122 zákona č. 134/2016 Sb., s účinností od 1.6.2021(do 15.7.2023)
- o. **Nové** Legitimní očekávání ve správnost a dostatečnost zadávacích podmínek – zákon č. 134/2016 Sb.,

4. Ostatní

- a. Legitimní očekávání a právní jistota
- b. Legitimní očekávání
- c. Dobrovolné vrácení části dotace – preference provedení nápravy před finančním postihem příjemce
- d. Výzva k vrácení dotace není rozhodnutím
- e. Výzva učiněná dle § 22 odst. 6 zákon č. 250/2000 Sb., není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.,
- f. Vydání výzvy dle § 14f zákona č. 218/2000 Sb., není předpokladem pro vydání platebního výměru o porušení rozpočtové kázně ve všech případech
- g. Výzva k odstranění vad podání
- h. Nevydání výzvy dle § 22 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb.,
- i. **Nové** Předpoklad práva dovolávat se legitimního očekávání

1. a. Stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně a s tím spojená zásada přiměřenosti

Daňový subjekt: Město Krnov

Správce daně: Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj

Usnesení NSS [1 Afs 291/2017- 33](#)

Při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Správce daně musí zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti (§ 44a odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění do 29. 12. 2011) a své rozhodnutí náležitě odůvodnit.

Týká-li se porušení povinnosti oddělitelné části poskytnuté dotace, odvod bude stanoven pouze částkou odpovídající této části dotace. I zde však mohou vyvstat okolnosti, které mohou s ohledem na malou závažnost porušení povinnosti vést správce daně ke snížení odvodu ve smyslu zásady přiměřenosti (§ 44a odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění do 29. 12. 2011).

1. b. Rozsah krácení dotace v závislosti na závažnosti pochybení

Daňový subjekt: KOLOVRAT, ČM spol. s r.o.

Správce daně: Ministerstvo průmyslu a obchodu

Nález Ústavního soudu [III.ÚS 1344/23](#)

Rozhodnutí o zkrácení dotace o 100 % nelze odůvodnit pouze nesplněním některé z podmínek, za kterých byla dotace poskytnuta, nesplněním povinností stanovených právním předpisem, resp. nedodržení účelu dotace (viz § 14a rozpočtových pravidel). Tyto skutečnosti mohou být totiž samy o sobě důvodem nevypacení dotace pouze v případech nejzávažnějších pochybení. I v těchto případech jsou však primárním předpokladem, po jehož naplnění následuje provedení určitého správního uvážení (o charakteru a závažnosti pochybení), a nikoliv nutně přímo krácení celé dotace. Pouze tento výklad považuje Ústavní soud za odpovídající gramatickému znění a zejména smyslu § 14e rozpočtových pravidel, podle kterého "poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část" (tzn. nikoliv "nesmí", nebo "nevyplatí"), přičemž v rámci procentního rozmezí přihlédne "k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace".

Z ústavněprávního hlediska je pak podstatné, že v podmínkách právního státu má být v každém konkrétním případě pečlivě zvažována intenzita nesplnění právní povinnosti (resp. zákonem stanovených podmínek) ve vztahu k negativním dopadům, z tohoto porušení vyplývajícím. Jinak řečeno: samozřejmě platí, že zákonodárce může nastavit zákonnou úpravu i velmi striktně a výslovně stanovit, že nesplněním jakékoliv jasně vymezené podmínky musí být žádost o dotaci odmítnuta. Je-li však v zákonné normě výslovně předvídáno správní uvážení poskytovatele dotace, musí této svojí povinnosti dostát. V opačném případě se totiž protíví základnímu principu právního státu, podle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy).

Smyslem správního uvážení je možnost zohlednění specifických okolností posuzované věci tak, aby postihy příjemců dotací nebyly nepřiměřeně tvrdé a nevedly k nim důvody, které jsou marginální.

1. c. Zohlednění přiměřenosti rozsahu krácení dotace při porušení dotační smlouvy – zákon č. 250/2000 Sb.,

Daňový subjekt: Karlovarský kraj

Správce daně: Ministerstvo financí

Rozsudek NSS [10 Afs 319/2022 - 33](#)

Dotační právo je upraveno především zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (velká rozpočtová pravidla), a zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (malá rozpočtová pravidla). Oba zákony se však řídí shodnými principy. Zásada přiměřenosti je v souvislosti s postihem příjemců dotací, kteří nesplnili své povinnosti, opakovaně zakotvena ve velkých i malých rozpočtových pravidlech.

V ustanovení § 22 odst. 5 zákona č. 250/2000 Sb., (malých rozpočtových pravidel) se říká, že při stanovení výše odvodu přihlédne orgán k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace.

Požadavek přiměřenosti odvodů či krácení dotací tedy provází veškeré dotační právo. Použitím zásady přiměřenosti v dotačním právu se NSS zabýval především v usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS, *město Krnov*. Je sice pravda, že toto usnesení rozšířeného senátu se týkalo velkých rozpočtových pravidel a odvodu za porušení rozpočtové kázně, nikoli malých rozpočtových pravidel a sporu z dotační smlouvy, jako je tomu v nynějším případě. NSS však již dospěl k závěru, že citované závěry rozšířeného senátu lze vztáhnout i na odvod za porušení rozpočtové kázně podle malých rozpočtových pravidel (rozsudek ze dne 5. 12. 2018, čj. 1 Afs 320/2017-45, *Centrum sociálních služeb Stod*, bod 30).

Zásada přiměřenosti se tedy v českém dotačním právu objevuje ve spojitosti se všemi druhy postihu příjemců dotací, kteří porušili některou povinnost. NSS nevidí důvod, proč by tomu mělo být jinak v řízení, které je sice formálně řízením o sporu z právního poměru při poskytnutí dotace podle § 10b odst. 1 písm. a) malých rozpočtových pravidel (tedy jedná se o sporné řízení dle § 141 správního řádu – to NSS výslovně potvrdil v rozsudku ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Afs 38/2013-53, č. 2984/2014 Sb. NSS, *město Hluboká nad Vltavou*), fakticky se však jedná o neproplacení jedné z faktur vzniklých v souvislosti s plněním dotace. Podle NSS se tedy ani v nynějším případě nejedná o nic jiného, než o postih za porušení povinnosti (včasného uhrazení faktury) příjemcem dotace.

Krácení dotace nesmí být přepjatě formalistické a nepřiměřené ve vztahu k závažnosti porušení dotační smlouvy a naplnění jejího účelu.

1. d. Řízení o prominutí odvodu a penále, a jeho úloha

Daňový subjekt: Ing. M. M.,

Správce daně: Finančním úřadem pro Jihočeský kraj

Rozsudek NSS [3 Afs 206/2022 - 38](#)

V řízení o prominutí odvodu a penále nemůže správní orgán znovu posuzovat porušení rozpočtové kázně. Prominutí není možné vnímat jako další opravný prostředek proti vyměření odvodu a penále (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, č. j. [10 Afs 65/2018-42](#), ze dne 28. 8. 2020, č. j. [4 Afs 110/2020-51](#), nebo ze dne 8. 9. 2023, č. j. [10 Afs 63/2023 - 53](#)).

V řízení o prominutí odvodu nebo penále se správní orgán musí zabývat tím, jestli jsou dány důvody hodné zvláštního zřetele, pro které může zcela nebo zčásti prominout odvod nebo penále. Správní orgán při tomto posuzování disponuje volným správním uvážením (arg.: žalovaný „může“, srov. odkazované rozsudky č. j. [10 Afs 65/2018 - 42](#) a č. j. [10 Afs 63/2023 - 53](#)). Soudní přezkum správního uvážení se omezuje na to, že správní soudy zkoumají, zda správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej nezneužil (§ 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s.; viz též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2021, č. j. [7 Afs 314/2019 - 21](#)). To však neznamená, že správní orgán může rezignovat na odůvodnění svého rozhodnutí. Právě naopak, o to důkladněji musí posuzovat všechny podstatné skutkové okolnosti a o to pečlivěji popsat v odůvodnění všechny úvahy, které ho vedly k určitému závěru.

1. e. Odvod za porušení rozpočtové kázně za jednání uskutečněné před uzavřením dotační smlouvy

Daňový subjekt: CLEVER MANAGEMENT s. r. o.

Správce daně: Ministerstvo financí

Rozsudek NSS [3 Afs 11/2023 - 107](#)

Nejvyšší správní soud předně obecně připomíná, že poskytnutí dotace musí v každém případě naplňovat smysl a účel dotace. Ochrany práv se nemohou dovolávat ti, kterým byla dotace poskytnuta z důvodu jejich nekalého či podvodného jednání, a to včetně umělého vytvoření podmínek, které zajistily, že příjemce dotace zdánlivě splnil všechny podmínky pro její poskytnutí. Obdobně ve vztahu k unijním předpisům Soudní dvůr EU konstatoval, že použití unijních nařízení nelze rozšířit tak, aby se vztahovala i na nekalé praktiky hospodářských subjektů (rozsudek ze dne 12. 9. 2013, č. C-434/12, věc *Slancheva sila*). Právní předpisy proto nemohou být vykládány tak široce, aby umožnily ponechání dotace subjektu, který při jejím získání postupoval nekale a není rozhodné, zdali toto jednání mělo původ již v době před uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace. Nelze pomíjet, že za dodržení všech podmínek dotací jsou výlučně odpovědní příjemci podpor.

Jednání příjemce dotace, které jen zdánlivě splní podmínky pro získání dotace, nemůže požívat právní ochrany. Naopak orgány státu mají povinnost sledovat a kontrolovat, zdali příjemci dotace dodržují účel poskytování dotací, kterým má být příspěvek k naplňování cílů politiky státu či obcí v jednotlivých oblastech jejich působení. Takto správce daně disponuje pravomocí posoudit porušení rozpočtové kázně, jestliže již došlo k vyplacení peněžních prostředků. Nejvyšší správní soud přitom nevidí žádný důvod, pro který by správce daně nemohl rozhodnout o odvodu za porušení rozpočtové kázně při poskytování dotace na základě veřejnoprávní smlouvy, a to včetně případů, kdy rozporované jednání bylo uskutečněno před uzavřením této smlouvy. Stále platí, že správce daně má pravomoc kontrolovat, dochází-li k účelnému vynakládání finančních prostředků státu, včetně toho, zdali finanční prostředky poskytnuté z dotací byly vyplaceny v souladu se zákonem a s účelem dotace. V tomto ohledu není rozhodné, zda bylo nepřípustné jednání uskutečněno před uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace či po něm. Nelze přehlížet, že k uzavření smlouvy dojde v těchto případech právě z důvodu jednání, které není souladné s právem, a při absenci takového jednání by k uzavření smlouvy nedošlo. Není důvod, aby byla takovému jednání přisuzována právní ochrana.

1. f. Odvod za porušení rozpočtové kázně při zneužití práva a ochrana dobré víry

Daňový subjekt: CLEVER MANAGEMENT s. r. o.

Správce daně: Ministerstvo financí

Rozsudek NSS [3 Afs 11/2023 - 107](#)

Zneužitím práva je obecně situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. [1 Afs 107/2004 - 48](#), č. 869/2006 Sb. NSS). Tyto obecné principy zákazu zneužití práva se plně uplatní také v oblasti poskytování dotací dle rozpočtových i malých rozpočtových pravidel. Správní orgány, které mají odpovědnost za ochranu veřejných prostředků před případným zneužitím dotace, mohou (a musí) nařídit odvod za porušení rozpočtové kázně, pokud k poskytnutí dotace vedlo jednání nesoucí znaky zneužití práva.

Není významné, zda žadatel o dotaci postupoval v souladu s objektivním právem, neboť průvodním jevem zneužití práva je postup dle objektivního práva, který však v sobě nese znaky jeho zneužití. V těchto případech nemůže být ani důvodný odkaz na dobrou víru příjemce dotace v ponechání poskytnutých dotačních prostředků.

Dobrá víra, jakožto neurčitý právní pojem, byla definována v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. [1 As 94/2011 - 102](#), jako nezaviněná nevědomost, jež chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem. Zda účastníkovi svědčí dobrá víra, záleží vždy na konkrétních skutkových i právních okolnostech; pro její vznik a trvání je podstatná nejen doba, která uplynula od vydání nezákonného rozhodnutí, ale také příčina, míra a povaha zjištěné nezákonnosti.

Jestliže žadatel o dotaci cíleně zatají některé podstatné informace pro získání dotace a jeho jednání nese znaky zneužití práva, nemůže se následně dovolávat dobré víry, neboť takovýto žadatel nikdy dobrou vírou nedisponoval, nýbrž vždy byl srozuměn s tím, že dotaci získává například z důvodu neuvedení všech podstatných informací v žádosti o dotaci. Závažnost takto zjištěné nezákonnosti je v případě poskytování dotací významná, neboť dodržení právních předpisů a dotačních pravidel, včetně uvedení všech podstatných informací pravdivě a neklamavě, předurčuje úspěšnost žádosti o dotaci. Jestliže tedy žadatel o dotaci klamavě zatají podstatnou informaci, na základě které bylo rozhodováno o poskytnutí dotace či uzavření veřejnoprávní dotační smlouvy, nemůže se úspěšně dovolávat ochrany dobré víry, neboť ta je obecně převážena veřejným zájmem na řádném a poctivém přerozdělování veřejných dotačních prostředků.

Přes vše výše uvedené však zároveň platí, že zákaz zneužití práva je v jistém smyslu *ultima ratio*, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastního právního řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. [1 As 70/2008 - 74](#), č. 2099/2010 Sb. NSS).

1. g. Zásada proporcionality – využití pokynu GFŘ

Daňový subjekt: Svatý Petr, spolek

Správce daně: Finančního úřadu pro Liberecký kraj

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem [59 Af 13/2024 – 40](#)

Správce daně v souladu se zásadou proporcionality může využít Pokyn GFŘ pro stanovení odvodů za porušení rozpočtové kázně, který stanoví obecné principy, podle nichž daňové orgány postupují tak, aby se při dodržení zásady proporcionality a zohlednění konkrétního porušení spoluvytvářela jednotná rozhodovací praxe při ukládání odvodu.

1. h. Přiměřenost výše odvodu – využití sazebníku poskytovatele dotace

Daňový subjekt: KOLŠTEJN a. s.

Správce daně: Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Střední Morava

Rozsudek NSS [8 Afs 76/2024-40](#)

Judikatura soudů již dříve připustila, že správní orgány mohou ve své praxi z podobných sazebníků vycházet (viz například rozsudek čj. [2 Afs 192/2018-74](#)). Vedle toho pak Nejvyšší správní soud také dovodil, že již samotné sazby uvedené v takovém sazebníku lze považovat za naplňující požadavek nezbytné přiměřenosti mezi porušením určitého pravidla a za něj následující opravou.

Z citované judikatury lze dovodit též požadavek na určitou míru podrobnosti popisu typového porušení v sazebníku (kazuističnosti), která zaručí přiměřenou individualizaci sazby výše opravy (odvodu) vzhledem ke konkrétnímu jednání příjemce dotace (bod 36 naposledy zmíněného rozsudku). Postupuje-li pak správní orgán dle sazeb obsažených v sazebníku, které již samy o sobě naplňují požadavek na nezbytnou přiměřenost a zaručují individualizaci sazby na konkrétní jednání příjemce dotace, a zároveň je možno tyto sazby odstupňované dle závažnosti jednání považovat nikoli za excesivní a svévolné, nemá být úkolem správních soudů, aby do tohoto uvážení zasahovaly. K zásahu ze strany správních soudů by mělo docházet pouze v případě zjištění, že došlo k uložení odvodu ve výši zjevně nepřiměřené, excesivní a svévolné.

Zdůraznit lze i další požadavek plynoucí z judikatury, podle něhož není s ohledem na povahu porušení, u nichž je sazba stanovena přesnou procentuální sazbou, správní orgán povinen sám uměle vytvářet a domýšlet množinu důvodů, pro které se od doporučené pevné sazby neodchýlil, ale má tak činit především v návaznosti na argumentaci a konkrétní důvody uplatněné příjemcem dotace (rozsudek NSS čj. [6 Afs 4/2023-80](#), body 40 a 41).

1. i. Účel krácení dotace

Daňový subjekt: ARRIVA MORAVA a. s.,

Správce daně: Ministerstvo pro místní rozvoj

Rozsudek NSS [2 Afs 192/2018 - 74](#)

Účelem krácení dotace není potrestat jejího příjemce, nýbrž ochrana veřejných prostředků a dodržování všech předem stanovených pravidel obsažených v regulačním rámci upravujícím poskytování dotací. Krácení dotace tedy není správním trestáním bez dalšího; relevantní pro tento závěr přitom není, zdali důvodem příslušné opravy je porušení podmínky úzce svázané s účelem poskytnuté dotace, nebo jakéhokoli jiného pravidla obsaženého v dotačních podmínkách či zákoně.

1. j. Výše finančních oprav uložená dle sazebníku finančních oprav – popis jednotlivých případů možného porušení

Daňový subjekt: ARRIVA MORAVA a. s.

Správce daně: Ministerstvo pro místní rozvoj

Rozsudek NSS [2 Afs 192/2018 - 74](#)

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 proporcionality.

Již samotné sazby uvedené v sazebníku finančních oprav tedy 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“, čili možného porušení regulatorního rámce dotačních pravidel, a k nim připadající výši procentní sazby finanční opravy z částky poskytnuté podpory na dotčenou veřejnou zakázku; právě tato poměrně velká kazuističnost jednotlivých případů možného porušení zaručuje přiměřenou individualizaci sazby výše opravy vzhledem ke konkrétnímu jednání příjemce dotace. U značného množství jednotlivých případů (včetně projednávané věci) navíc existují snížené sazby (u některých pochybení dokonce hned několik snížených sazeb), které umožňují při určování výše finanční opravy skutečně přihlížet k závažnosti a důsledkům konkrétního porušení s ohledem na specifičnost každého jednotlivého případu. Existence takto nastaveného sazebníku navíc zajišťuje příjemci dotace ochranu před případnou svévolí poskytovatele dotace, když přiměřeně omezuje jeho prostor k úvaze.

1. k. **Nové** Stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně – úloha správního orgánu a správních soudů

Daňový subjekt: Obec Předslavice

Správce daně: Finanční úřad pro Jihočeský kraj

Rozsudek NSS [10 Afs 220/2024 - 42](#)

Při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení a výší odvodu. Správní orgán musí zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků, či jen k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti (usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, čj. [1 Afs 291/2017-33](#), č. 3854/2019 Sb. NSS).

Současně platí, že při stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně mají správní orgány obvykle prostor pro správní uvážení. Správním soudům nepřísluší nahrazovat jejich úvahu svou vlastní. Jejich úkolem je jen posoudit, zda správní orgán při uplatnění svého uvážení nevybočil z mezí a hledisek stanovených zákonem (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2003, čj. [5 A 139/2002-46](#), č. 416/2004 Sb. NSS). To znamená, že i kdyby měl soud za to, že by bylo „lepší“ odvod stanovit v jiné výši, rozhodující je jen to, zda jsou úvahy správních orgánů přezkoumatelné a zda odvod nebyl stanoven svévolně či ve zjevně nepřiměřené výši.

2. a. Je každé porušení dotačních podmínek porušením rozpočtové kázně?

Daňový subjekt: Město Krnov

Správce daně: Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj

Usnesení NSS [1 Afs 291/2017- 33](#)

Každé porušení dotačních podmínek, které není v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeno jako to, jehož nedodržení není neoprávněným použitím podle § 3 písm. e) [§ 14 odst. 3 písm. k)], zakládá porušení rozpočtové kázně [§ 3 písm. e) ve spojení s § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění do 29. 12. 2011].

Zákon v § 44 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3 písm. e) rozpočtových pravidel definuje neoprávněné použití peněžních prostředků zcela jasně. Porušení povinnosti totiž váže nejen na porušení povinnosti stanovené právním předpisem nebo rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, ale též na porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty.

Rozpočtová pravidla v § 14 odst. 4 rozlišují případné další podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace nebo návratné finanční výpomoci splnit, na straně jedné, a ostatní povinnosti, které příjemce v souvislosti s poskytnutím dotace nebo návratné finanční výpomoci plní a jejichž nedodržení není neoprávněným použitím podle § 3 písm. e), na straně druhé. Nelze tedy jasnou zákonnou dikci obcházet tím, že správce daně nebo dokonce až soud zpětně prohlásí některou ze závazných dotačních podmínek za nevýznamnou, a proto nezakládající vůbec porušení rozpočtové kázně.

Poskytnutí dotace představuje dobrodiní ze strany státu, čemuž odpovídá i oprávnění poskytovatele dotace svázat příjemce dotace přísnými podmínkami.

2. b. Vymezení dotační podmínky jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem

Daňový subjekt: Město Vsetín

Správce daně: Finančním úřadem ve Vsetíně

Rozsudek NSS [5 Afs 90/2012 - 33](#)

Poskytnutím dotace získává příjemce podporu, na kterou není právní nárok. Poskytovateli dotaci proto nelze odepírat právo vymezit podmínky, na nichž bude pro účely poskytnutí dotace bezvýhradně trvat. Je jenom na něm rozhodnout, zda bude a za jakých podmínek určitý okruh projektů podporovat. Jestliže však učiní takovéto rozhodnutí, musí rovněž zohlednit, že jeho činnost ovlivňuje také následné ekonomické úvahy žadatelů o poskytnutí dotace a závazky, které na sebe tyto subjekty berou v souvislosti s realizací dotované zakázky a rovněž i v souladu se zásadou právní jistoty musí případné podmínky stanovit jasně a jednoznačně. K této otázce lze odkázat také na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2008, č. j. 11 Ca 371/2006 - 55, podle kterého „[...] podmínky pro čerpání dotace musí být formulovány tak, aby příjemcům finančních prostředků byly již v době jejich čerpání zřejmé podmínky, za nichž na poskytnuté prostředky vzniká nárok. Je nepřípustné, aby teprve v řízení o povinnosti vrátit neoprávněně čerpané finanční prostředky (§ 22 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) bylo příjemci těchto prostředků kladeno k tíži, že [...] nelze dovodit jednoznačný závěr, za jakých podmínek měly být finanční prostředky poskytnuty.“

Za situace, kdy poskytovatel dotace nestanovil alespoň v obecné rovině dostatečně určité důvody, za nichž nemusí být splněna podmínka předložení tří cenových nabídek, nemohou finanční orgány v tomto směru až v rámci kontrolní činnosti upřesňovat či doplňovat rozhodnutí zadavatele dotace tím, o jaké konkrétní důvody vlastně jít může, anebo naopak nesmí. Výjimkou jsou samozřejmě naprosto zjevné excesy.

2. c. Nejasná formulace dotačních podmínek, jejich jednoznačnost, určitost a srozumitelnost

Daňový subjekt: CLEVER MANAGEMENT s. r. o.

Správce daně: Ministerstvo financí

Rozsudek NSS [3 Afs 11/2023 - 107](#)

Jestliže poskytovatel dotace v Instrukcích dostatečně jasně nevymezil, jaké informace mají být uvedeny v poli *Vazba na jiné aktivity a projekty*, je nezbytné velmi obezřetně hodnotit chybné vyplnění této části žádosti, a to obzvláště v případě, kdy je tvrzeno zneužití práva či nepoctivé jednání, jakožto právní instituty využitelné pouze v krajních případech.

Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry rozsudku č. j. 5 A 191/2016 - 101, dle kterých „nelze akceptovat praxi, kdy poskytovatel dotace bez dalšího uzavře smlouvu o poskytnutí dotace se subjektem, který tvrdí, že splňuje předepsaná kritéria pro její poskytnutí, pokud jsou zde skutečnosti, které svědčí o tom, že by daný subjekt kritéria splňovat nemusel. Za takové situace je nepochybně povinností poskytovatele údaje uvedené žadatelem ověřit, aby z veřejných prostředků nebyly vypláceny dotace neoprávněným subjektům.“

Jestliže poskytovatel dotace důkladně neověřil informace poskytnuté žadatelem v projektové žádosti, a uzavřel s ním smlouvu o poskytnutí dotace, nelze dle Nejvyššího správního soudu nyní v rámci úvah o odvodu za porušení rozpočtové kázně tvrdit, že společnost CLEVER nejasným vyplnění projektové žádosti naplnila parametry institutu zneužití práva.

Argumentace zneužitím práva musí být užita jako poslední možnost, jako prostředek ultima ratio, který lze aplikovat uplatňovat pouze v nezbytném rozsahu a mělo by se s ním zacházet „jako se šafránem“. Tento institut musí být „záchrannou brzdou“ v případech, kdy postup žadatele o dotaci popíral základní pravidla čestného a poctivého právního jednání.

2. d. Krácení dotace při porušení jedné z podmínek pro poskytnutí dotace (kotlíkové dotace) – nedoložení fotodokumentace prokazující trvalé znehodnocení starého kotle

Daňový subjekt: Kraj Vysočina

Správce daně: Ministerstvo financí

Rozsudek Městského soudu v Praze [15 Af 5/2024- 64](#)

Vždy je nutné posoudit, zda odepření dotace v rozsahu 100 % její výše odpovídá zásadě proporcionality.

Zásada přiměřenosti v souvislosti s postihem příjemců dotací, kteří nesplnili své povinnosti, provádí veškeré dotační právo. Uplatnění této zásady se podrobně věnoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 30. 10. 2018, č. j. [1 Afs 291/2017-33](#), č. 3854/2019 Sb. NSS, v němž uvedl, že „*při stanovení výše odvodu je třeba zvažovat všechny podstatné okolnosti konkrétního porušení rozpočtové kázně a vycházet z principu přiměřenosti, tedy rozumného poměru mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Pokud tedy okolnosti konkrétního případu vyvolávají otázku ohledně závažnosti porušení dané povinnosti, musí správce daně zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti.*“ Rozšířený senát naopak výslovně odmítl přiměřenost odvozovat výhradně od naplnění účelu dotace (bod 35 citovaného usnesení). Tato pravidla jsou plně použitelná i v řízeních o sporu z právního poměru při poskytnutí dotace podle malých rozpočtových pravidel (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2023, č. j. [10 Afs 319/2022-33](#), bod 18). Povinnost vážit mezi závažností porušení a jeho vlivem na dodržení účelu dotace při sankcionování příjemce dotace (byť u výše odvodu, tj. v situacích, kdy dotace již byla poskytnuta) plyne též z § 22 odst. 5 věta sedmá malých rozpočtových pravidel.

Pokud účelem dotační smlouvy byla modernizace nevyhovujících topných systémů, která spočívala ve splnění čtyř podmínek: (i) demontáž, (ii) trvalé znehodnocení a (iii) likvidace starého topného tělesa a (iv) jeho nahrazení novým topným tělesem, a smlouva o poskytnutí dotace neurčila, že by některá z podmínek byla více či méně důležitá, každá z těchto podmínek se podílela na dosažení účelu dotace stejnou měrou.

Pokud poskytovatel dotace hodlal spojit porušení jedné podmínky s nevyplacením celé dotace, bylo jeho povinností to v dotační smlouvě výslovně uvést.

Dle závěru vyjádřeném v nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2023, sp. zn. [III. ÚS 1344/23](#), musí být v každém konkrétním případě pečlivě zvažována intenzita nesplnění právní povinnosti ve vztahu k negativním dopadům, které vyplývají z tohoto porušení, přičemž ke krácení dotace v plné výši by mělo docházet jen v těch nejzávažnějších případech porušení pravidel či za existence zvláštních okolností.

2. e. Porušení rozpočtové kázně spočívající v nedodržení termínu realizace akce

Daňový subjekt: Městys Březová

Správce daně: Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj

Rozsudek NSS [2 Afs 146/2020 - 37](#)

K problematice porušení rozpočtové kázně se vyjádřil Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. [1 Afs 291/2017 – 33](#). Dospěl k závěru, že „každé porušení dotačních podmínek, které nejsou v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeny jako méně závažné, zakládá porušení rozpočtové kázně [§ 3 písm. e) ve spojení s § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech].“

Pokud platí, že dotační podmínky jsou stanoveny jasně a jednoznačně v souladu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, č. j. [5 Afs 90/2012-33](#), není zde prostor pro alternativní výklad pojmu „ukončení realizace projektu“.

Kolaudační souhlas nelze považovat za pouhé formální stvrzení faktického stavu, neboť jak uvádí odborná literatura, jeho funkcí je doložit povolený účel užívání stavby. Kolaudační souhlas je nezbytným předpokladem k tomu, aby dokončená stavba mohla být užívána. Pokud nebyl kolaudační souhlas vydán, stavbu užívat legálně nelze (viz Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon - online komentář. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015).

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě [22 Af 29/2019 – 38](#), který byl potvrzen výše uvedeným rozsudkem NSS.

I pokud došlo ke splnění účelu dotace, byly správní orgány povinny hodnotit a poměřovat splnění všech podmínek stanovených v Rozhodnutí a dalších dokumentech. Účel dotace je totiž jen jedním z kritérií, která se zkoumají v rámci ust. § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech. Neoprávněným použitím peněžitých prostředků státního rozpočtu se rozumí i porušení podmínek, za kterých byla dotace poskytnuta.

2. f. Jednoznačnost dotačních podmínek je povinností poskytovatele dotace

Daňový subjekt: CÍRKEVNÍ GYMNÁZIUM NĚMECKÉHO ŘÁDU

Správce daně: Finančního úřadu pro Olomoucký kraj

Rozsudek NSS [3 Afs 22/2019 - 52](#)

Povinností poskytovatele dotace je vymezit dotační podmínky jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem, který zajistí předvídatelnost postupu při případném zpětném vymáhání poskytnuté dotace (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, č. j. [1 Afs 77/2010 – 81](#), č. 2243/2011 Sb. NSS).

V případě nejednoznačnosti dotačních podmínek není možné příjemce dotace sankcionovat za jejich nesplnění. Poskytovatel dotace je totiž tím subjektem, který svým rozhodnutím vytváří právní rámec, v jehož mezích se má žadatel pohybovat.

Jestliže příjemce dotace žádnou výslovně stanovenou povinnost neporušil, nemohl se dopustit ani porušení rozpočtové kázně (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2014, č. j. [5 Afs 90/2012 - 33](#)).

3. a. Zásada přiměřenosti a zákazu diskriminace - § 6 odst. 1 a 2 zákona č. 134/2016 Sb., - podmínky profesní způsobilosti podle § 77 odst. 2 písm. a) a c), a technické kvalifikace podle § 79 odst. 2 písm. c) téhož zákona – multioborová živnost

Daňový subjekt: Město Boskovice

Správce daně: Ministerstvo pro místní rozvoj

Rozsudek NSS [7 Afs 192/2022 - 58](#)

Zadavatel požadoval po dodavatelích, aby doložili i dílčí oprávnění, ačkoliv disponovali živnostenským oprávněním multioborovým, tj. živností „Provádění staveb, jejich změn a odstraňování“.

Judikatura Nejvyššího správního soudu potvrzuje, že živnost „Provádění staveb, jejich změn a odstraňování“ je multioborovou živností, která opravňuje učinit dodávku ucelené stavby tzv. „na klíč“, opravňuje tedy i k činnostem, k nimž je jinak třeba zvláštních živnostenských oprávnění. Nelze tedy vyřadit účastníka výběrového řízení z důvodu, že prokázal oprávnění realizovat stavbu jako celek uvedenou multioborovou živností, ačkoliv nedoložil dílčí oprávnění, např. k revizi vyhrazených technických zařízení (viz rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2014, č. j. [10 As 111/2014-47](#)).

Zadavatelem nastavené kvalifikační podmínky byly diskriminační, neboť vylučovaly osoby, které mohly být způsobilé k realizaci stavby, ale nedisponovaly všemi nadbytečně požadovanými živnostenskými oprávněními a osobami se všemi autorizacemi. Skutečnost, že se proti takovému nastavení podmínek žádný dodavatel nebránil, rozhodně nedokazuje, že k žádné diskriminaci nedošlo – potenciální dodavatelé, kteří byli takovými podmínkami vyloučeni, zkrátka nemuseli mít vůli vést o zakázku spor a ani si nemuseli být vědomi toho, že jsou nastavenými podmínkami vyloučeni ze soutěže neprávem. Ustanovení § 36 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek ostatně zapovídá samotné nastavení, byť jen skrytě diskriminačních podmínek, nikoliv pouze diskriminační přístup ke konkrétním přesně určitelným soutěžitelům. Zákaz diskriminace tak naruší pouhá potencialita podstatného ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2013, č. j. [9 Afs 78/2012-28](#)).

3. b. Skrytá diskriminace – § 6 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., - nerozdělení veřejné zakázky

Daňový subjekt: Město Boskovice

Správce daně: Ministerstvo pro místní rozvoj

Rozsudek NSS [7 Afs 192/2022 - 58](#)

Zákaz diskriminace v § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek zahrnuje jednak formu zjevnou, jednak formu skrytou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, č. j. [1 Afs 20/2008-152](#); či ze dne 21. 2. 2019, č. j. [5 Afs 311/2016-40](#)). Podstatou skryté diskriminace je nepřípustné zúžení okruhu potenciálních uchazečů a tím poškození hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2019 č. j. [4 Afs 294/2019-47](#), bod 38 a rozsudek ze dne 13. 9. 2017, č. j. [6 Afs 1/2017-27](#), bod 20). Ke skryté diskriminaci tak může dojít i tím, že zadavatel v rámci jedné veřejné zakázky požaduje plnění, která spolu vzájemně nesouvisejí, a v důsledku se o zakázku bude moci potenciálně ucházet menší počet zájemců, než kdyby jednotlivá plnění byla poptávána samostatně.

Za jednu veřejnou zakázku je nutno považovat zakázku, u které jednotlivá plnění spolu úzce souvisejí mimo jiné z hledisek místních, urbanistických, funkčních, časových, nebo technologických (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. [2 Afs 55/2010-173](#); či ze dne 15. 8. 2018, č. j. [10 As 94/2017-39](#)).

3. c. Porušení zákazu diskriminace z důvodu nedodržení zadávací podmínky v podobě bankovní záruky a narušení transparentnosti zadávacího řízení

Daňový subjekt: DOPRAVNÍ PODNIK měst Mostu a Litvínova, a.s.

Správce daně: Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad

Rozsudek NSS [6 Afs 286/2023 – 52](#)

Za diskriminační je třeba považovat takové jednání zadavatele, při kterém je s některým, byť i potenciálním uchazečem nebo skupinou uchazečů zacházeno odlišně, ačkoliv pro to není relevantní důvod (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. [8 Afs 166/2020-37](#) ze dne 31. srpna 2022). Aby se ani o potenciální ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky nejednalo, musí být prokázáno, že s ohledem na zcela specifické okolnosti zakázky ani jeden takový uchazeč skutečně neexistuje, nikoliv, že je nepravděpodobné, že by existoval. Dopady diskriminační podmínky tedy nemusí být jisté a lehce prokazatelné, ale právě naopak. Musí být vyloučeno, že k diskriminaci objektivně dojít nemohlo (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2018 č. j. [9 As 195/2017-47](#)).

Skutečnost, že se proti nastavení podmínek žádný uchazeč o zakázku nebránil, nedokazuje, že k žádné diskriminaci nedošlo – potenciální uchazeči, kteří byli takovými podmínkami vyloučeni, nemusí mít vůli vést o zakázku spor a ani si nemusí být vědomi toho, že jsou nastavenými podmínkami vyloučeni ze soutěže neprávem. Úprava zadávání veřejných zakázek zapovídá samotné nastavení, byť jen skrytě diskriminačních podmínek, nikoliv pouze diskriminační přístup ke konkrétním přesně určitelným soutěžitelům. Zákaz diskriminace tak naruší i pouhá potencialita podstatného ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2013 č. j. [9 Afs 78/2012-28](#) nebo ze dne 13. září 2023 č. j. [7 Afs 192/2022-58](#)).

Pokud si hodnotící komise vyžádala písemné zdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny od jednoho z uchazečů a posléze na něj nevyčkala (resp. stěžovatelka dřívější obdržení zdůvodnění neprokázala), narušuje takový postup transparentnost zadávacího řízení.

3. d. Posuzování porušení rozpočtové kázně při porušení zásady transparentnosti zakotvené v § 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

Daňový subjekt: Městská část Praha 2

Správce daně: Magistrát hl. m. Prahy

Rozsudek NSS [3 Afs 26/2022 - 57](#)

Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 30. 10. 2018, č. j. [1 Afs 291/2017 - 33](#), č. 3854/2019 Sb. NSS, každé porušení dotačních podmínek, které nejsou v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeny jako méně závažné, zakládá porušení rozpočtové kázně.

Pokud podle smlouvy o poskytnutí dotace byl příjemce dotace povinen při realizaci projektu postupovat podle zákona o veřejných zakázkách, nebo podle metodického pokynu pro zadávání veřejných zakázek, pokud by se na něj zákon o veřejných zakázkách nevztahoval, a byl v době zadávání veřejné zakázky veřejným zadavatelem ve smyslu § 2 odst. 2 písm. c) ZVZ, byl tak povinen dodržet ustanovení tohoto zákona. Porušení zásady transparentnosti zakotvené v § 6 odst. 1 ZVZ pak bylo porušením rozpočtové kázně.

Zásadu transparentnosti nelze při posuzování porušení rozpočtové kázně vnímat izolovaně, ale v kontextu hlavního cíle zákona o veřejných zakázkách, kterým je zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Zásada transparentnosti slouží právě k zajištění konkurence mezi dodavateli (viz např. rozsudek č. j. [1 Afs 45/2010 - 159](#)). Pro zohlednění toho, zda porušení zásady transparentnosti mělo alespoň potenciální negativní ekonomický dopad, je prostor až při určování výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Jak totiž uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše citovaném usnesení č. j. [1 Afs 291/2017 - 33](#), „*při stanovení výše odvodu je třeba zvažovat všechny podstatné okolnosti konkrétního porušení rozpočtové kázně a vycházet z principu přiměřenosti, tedy rozumného poměru mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Pokud tedy okolnosti konkrétního případu vyvolávají otázku ohledně závažnosti porušení dané povinnosti, musí správce daně zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti.*“

3. e. Odvod ve výši 100% vyplacené dotace - nedodržení transparentnosti a rovného zacházení, jako základní podmínky výběrového řízení

Daňový subjekt: LN Group s.r.o.

Správce daně: Finanční úřad pro Olomoucký kraj

Rozsudek NSS [1 Afs 209/2022 - 32](#)

Pokud zadavatel flagrantně porušil zásady transparentnosti a rovného zacházení a jeho cílem zjevně nebylo efektivní, účelné a hospodárně vynaložení dotačních prostředků, nýbrž vylákat z veřejných rozpočtů maximální možnou částku dotace bez ohledu na kvalitu dodaného plnění, lze to označit jako „ukázkový příklad“ toho, kdy je na místě uložit odvod ve výši 100 % prostředků dotčených shledaným pochybením.

Zadavatel nedodržel základní podmínku výběrového řízení, kterou je transparentnost a rovné zacházení; vítěz výběrového řízení byl předem znám, stejně jako průběh nákupů, který byl domluven bez ohledu na výsledky výběrového řízení; zadavatel se podílel na zpracování nabídky vítězného uchazeče a z výběrového řízení jej nevyloučil, ačkoliv nedoložil splnění kvalifikačních předpokladů. Zadavatel a vítězný uchazeč jsou propojeni příbuzenskými vazbami mezi jednateli. Dále docházelo k umělému navyšování ceny a fiktivním transakcím při nákupu poptávaných technologií, které zčásti ani nebyly nové.

3. f. Podstatná změna rozsahu veřejné zakázky – porušení § 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb.,

Zadavatel: Město Moravská Třebová

Správce daně: Úřad regionální rady soudržnosti Severovýchod

Rozsudek NSS [10 Afs 399/2020 - 43](#)

Tím, že zadavatel netrval na tom, aby jeho dodavatelé provedli některé dílčí práce, jak byly určeny v zadávací dokumentaci, sám dobrovolně podstoupil riziko, že mu bude vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně. Jakkoli se zadavateli mohlo zdát nadbytečné tyto práce provést, nemohl odstoupit od původního zadání zakázky. V tomto případě šlo o podstatnou změnu (zúžení) rozsahu předmětu smlouvy.

Pokud by snad vyšlo najevo, že z pohledu projektu bylo zbytečné provádět sporné práce, zadavatel si měl a mohl ve vztahu ke každé „nepotřebné“ dílčí práci či části díla vyžádat vyjádření poskytovatele dotace či jiného kontrolního orgánu

K porušení rozpočtové kázně postačuje pouhá potencialita ovlivnění výběru v zadávacím řízení. Nutno dodat, že i pokud snad v tomto případě uvedená pochybení neměla vliv na účel použití dotačních prostředků, stále mohla ovlivnit průběh a výsledek zadávacího řízení, a tedy vést k porušení rozpočtové kázně (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, čj. [1 Afs 291/2017- 33](#), *Krnov*, bod 38).

Napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové [31 Af 36/2018 - 67](#)

Zadavatel tedy nesmí připustit podstatné změny spočívající v zásazích do rozsahu předmětu smlouvy, a to nejen rozšiřujícími, ale také zužujícími (srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 19. 6. 2008, C-454/06, ve věci *pressetext Nachrichtagentur GmbH*). Při posouzení toho, zda je zúžení podstatnou změnou rozsahu předmětu smlouvy je třeba zodpovědět otázku, „*zda se jedná o takové zúžení, které by v zadávacím řízení mělo vliv na vymezení kvalifikačních či hodnotících kritérií (např. zmírnění požadavků na kvalifikaci ... v důsledku úplného odstranění požadavku na zkušenost s plněním, které je předmětem zúžení ...)*. Je-li odpověď kladná, jedná se o změnu podstatnou.“ Dalším případem, kdy je zúžení rozsahu zpravidla nutné považovat za podstatnou změnu smlouvy, je specifická plnění, které je schopné plnit malé procento dodavatelů na trhu. (Müller, V.: Možnosti změn ve smlouvě na plnění veřejné zakázky. In: *Veřejné zakázky v praxi*, III/2014).

3. g. Podstatná změna závazku ve smyslu § 222 zákona č. 134/2016 Sb., - okolnosti, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat

Daňový subjekt: Jihomoravský kraj

Správce daně: Finanční úřad pro Jihomoravský kraj

Rozsudek NSS [3 Afs 284/2024 - 42](#)

Okolnostmi, které zadavatel jednající s *náležitou péčí* nemohl předvídat, jsou zejména okolnosti, které zadavatel nemohl předpokládat ani přes **přiměřeně pečlivou přípravu** zadávacího řízení, při zohlednění jemu dostupných prostředků, povahy a vlastností projektu, osvědčených postupů v dotčené oblasti a potřeby zajistit vhodný poměr mezi zdroji vynakládanými na přípravu zadání zakázky a její odhadovanou hodnotou. Zpravidla se přitom bude jednat o okolnosti objektivního charakteru, jako například nepředvídané technologické, legislativní, přírodní či společenské změny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2019, č. j. [9 As 153/2019 - 73](#)). Za jednání s *náležitou péčí* tedy nelze považovat jen takové jednání, při němž zadavatel učiní veškeré myslitelné kroky, které by zohlednily jakoukoli potenciální budoucí změnu. *Náležitá péče* musí být **přiměřená** konkrétním okolnostem případu, přičemž je třeba posoudit, zda mohl zadavatel konkrétní okolnost, která později vyvolala nutnost změny závazku, rozumně předpokládat již při zadávání veřejné zakázky; tedy zda při zadávání veřejné zakázky existovaly indicie, které mohly na tuto potenciální okolnost zadavatele upozornit.

3. h. **Nové** Podstatná změna závazku – § 222 zákona č. 134/2016 Sb., - změna termínu plnění

Daňový subjekt: THERMAL-F, a.s.

Správce daně: Ministerstvo životního prostředí

Rozsudek NSS [1 Afs 278/2022 - 40](#)

Charakter změny smlouvy je třeba hodnotit výhradně optikou potenciálního vlivu na výsledek zadávacího řízení.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 2. 2019, č. j. [6 As 255/2018 - 40](#), v § 82 odst. 7 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (jenž obsahově odpovídá nyní aplikovanému § 222 zákona o zadávání veřejných zakázek) byla promítnuta obecná 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.

Otázka rozlišení podstatné a nepodstatné změny byla judikaturou Nejvyššího správního soudu řešena opakovaně. Ve vztahu k úpravám termínu plnění lze odkázat například na rozsudek ze dne 31. 1. 2019, č. j. [10 As 39/2018 - 37](#), ve kterém kasační soud potvrdil, že změna v obchodních podmínkách, konkrétně následná úprava termínu plnění, může představovat podstatnou změnu smlouvy ve smyslu § 82 odst. 7 písm. b) zákona o veřejných zakázkách, která by za použití v původním zadávacím řízení mohla umožnit účast jiných dodavatelů. Určujícím je přitom posouzení, zda by jiní uchazeči o veřejnou zakázku v případě, že by věděli o možnosti změnit text smlouvy oproti původnímu návrhu smlouvy v zadávací dokumentaci, této skutečnosti nepřízpůsobili své nabídky či zda by nezhodili svou účast v zadávacím řízení.

Při posuzování charakteru změny závazku ze smlouvy není na místě poměřovat jednotlivá „pozitiva“ a „negativa“, která změna přinesla, či jejich vzájemnou kompenzaci, neboť tím by jen docházelo k utvrzení závěru, že se výsledná pravidla smluvního vztahu začala od původních smluvních pravidel odlišovat v mnoha směrech (lhostejno, zda ve prospěch zadavatele či nikoli). Např. v rozsudku ze dne 8. 8. 2019, č. j. [9 As 153/2019- 73](#), kasační soud výslovně uvedl, že „*skutečnost, že stěžovatelka za úpravu termínu dodání a vzdání se sankce za jeho nedodržení získala určitou protihodnotu, tedy pro posouzení věci nemá zásadní význam*“.

Ve shodě s rozsudkem ze dne 8. 8. 2019, č. j. [9 As 153/2019- 73](#), lze dodat, že příjemce dotace, zde v postavení zadavatele veřejné zakázky, má relativní volnost v tom, jaké podmínky plnění, včetně finančního rozvrhu v rámci zadávacího řízení zvolí. Je však následně jeho povinností tato pravidla, která si sám nastavil (a která vůči zájemcům o danou zakázku avizoval), dodržovat. Jejich následná změna je vyhrazena za splnění zákonných podmínek (které musí zadavatel prokázat) pro výjimečné případy. V případě nevhodně nastavených podmínek a přistoupení dalších skutečností pak mnohdy nelze postupovat jinak, než provést nové zadávací řízení.

Nelze přitom přistoupit na obecný argument, že provedení nového zadávacího řízení by vedlo ke zdržení a znamenalo by dodatečné náklady, neboť to platí vždy - univerzálně. Naopak přitakáním této argumentaci by došlo k nepřípustnému rozšíření situací (zákonem přísně regulovaných), ve kterých může zadavatel dodatečně změnit původní „pravidla hry“, a současně *de facto* vyprázdnění § 222 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, dle něhož zadavatel nesmí umožnit podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení.

3. i. Nové Podstatná změna závazku ze smlouvy – výjimka podle ustanovení § 222 odst. 4 zákona č. 134/2016 Sb.,

Daňový subjekt: Jihomoravský kraj

Správce daně: Finančnímu úřadu pro Jihomoravský kraj

Rozsudek Krajského soudu v Brně [31 Af 30/2023-46](#)

Výjimka podle § 222 odst. 4 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, definuje přípustnou změnu závazku pomocí objektivně matematicky vyjádřitelných hodnot, nikoli dalších věcných podmínek. Lze ji tak aplikovat pouze na změny v hodnotě plnění (změny v ceně závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku). Jen v takovém případě je totiž možné tuto finanční změnu porovnat se stanovenými limity.

3. j. Nové Posouzení podstatné a nepodstatné změny závazku ze smlouvy

Daňový subjekt: Jihomoravský kraj

Správce daně: Finančnímu úřadu pro Jihomoravský kraj

Rozsudek Krajského soudu v Brně [31 Af 30/2023-46](#)

Podstatná změna je ve smyslu § 222 odst. 1 ZZVZ obecně zakázána. Co je to podstatná změna závazku pak obecně vymezuje § 222 odst. 3 ZZVZ. Z této definice však zákon stanoví taxativní výčet výjimek, který je uveden v odst. 4 až 7 zmíněného ustanovení.

Přistoupí-li tedy zadavatel ke změně závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, musí se jednat buď o změnu nepodstatnou ve smyslu § 222 odst. 3 ZZVZ, nebo musí být zadavatel připraven prokazovat, že na danou situaci dopadá jedna z výjimek podle odst. 4 až 7. Tyto výjimky jsou využitelné přímo ex lege. Pokud tedy zadavatel prokáže skutkové okolnosti, které naplní podmínky stanovené pro aplikaci příslušného odstavce, bude se plánovaná změna považovat za změnu nepodstatnou. A to bez ohledu na skutečnost, zda by změna jinak naplnila či nenaplnila některou z obecných skutkových podstat podstatné změny dle § 222 odst. 3 ZZVZ. Jinak řečeno, zadavatel poruší povinnost dle § 222 odst. 1 ZZVZ, pokud umožní změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, která je dle § 222 odst. 3 ZZVZ podstatná, aniž by bylo možné skutkové okolnosti případu podřadit pod odst. 4 až 7 zmíněného ustanovení.

3. k. Nové Změna závazku ze smlouvy – vzájemný vztah ustanovení § 222 odst. 3 a § 222 odst. 4 zákona č. 134/2016 Sb.,

Daňový subjekt: Město Sedlčany

Správce daně: Ministerstvo pro místní rozvoj

Rozsudek NSS [6 Afs 9/2023 - 31](#)

Nemění-li provedená změna závazku ze smlouvy celkovou povahu veřejné zakázky a je-li současně hodnota této změny nižší než stanovené limity de minimis (§ 222 odst. 4 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek), nejedná se o podstatnou změnu smlouvy podle § 222 odst. 3 téhož zákona, což odpovídá čl. 72 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek a smyslu a účelu zavedení limitů de minimis evropským zákonodárcem, jejichž dodržení nevyvolává nutnost provádět nové zadávací řízení. Taková změna tedy nepředstavuje porušení povinností stanovených zákonem odůvodňující nevyplacení části dotace postupem dle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

Umožnění změn závazků ze smlouvy méně významné hodnoty bez nutnosti naplnění jakýchkoli dalších podmínek (s výjimkou zachování celkové povahy veřejné zakázky) tak vytváří prostor pro svobodné rozhodování zadavatelů ve vymezených mantinelech, které není ze strany veřejné moci podrobeno dohledu.

3. l. Nové Změny závazku ze smlouvy ve smyslu § 222 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., vyhrazených dle ustanovení § 100 odst. 1 téhož zákona

Daňový subjekt: THERMAL-F, a.s.

Správce daně: Ministerstvo životního prostředí

Rozsudek NSS [1 Afs 278/2022 - 40](#)

Využití smluvní výhrady ve smyslu § 222 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek na základě zadávacích podmínek podle § 100 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek není možné, pokud nastavení zadávacích podmínek nebylo natolik jednoznačné, aby jejich využití případně umožnily.

Ustanovení § 100 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek umožňuje změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku; to však za podmínky řádného a jednoznačného vymezení (a zachování celkové povahy veřejné zakázky), přičemž uvedené ustanovení vyložene odkazuje na možnou změnu rozsahu dodávek, služeb nebo stavebních prací, ceny nebo jiných obchodních nebo technických podmínek. V režimu vyhrazených změn závazku pak jde o taková ujednání, která umožňují i změnu kvalitativních parametrů dohody, za současného dodržení požadavku na předvídatelnost a tedy transparentnost ve vztahu jak k příčinám, tak i následkům pro zájemce o danou zakázku.

3. m. **Nové** Smysl zadání veřejné zakázky

Daňový subjekt: Obec Předslavice

Správce daně: Finanční úřad pro Jihočeský kraj

Rozsudek NSS [10 Afs 220/2024 - 42](#)

Smyslem zadání veřejné zakázky je především transparentní a hospodárné využívání veřejných prostředků. K tomuto cíli jistě může vést mnoho různých cest. Je však hlavně na zákonodárci, aby zvolil takovou cestu, která je podle něj nejvhodnější. Není možné promíjet zjevné porušení zákona (či automaticky snižovat jeho závažnost) jen s poukazem na to, že příjemce dotace jakožto zadavatel postupoval způsobem, který podle jeho názoru lépe či srovnatelně naplňuje smysl zákona. Takové pojetí by popíralo právní jistotu – každý zadavatel by si totiž mohl tvořit v zásadě svá vlastní pravidla (rozsudek ze dne 28. 1. 2025, čj. [2 Afs 5/2024-35](#), bod 39).

3. n. Nové Legitimní očekávání ve smyslu kritéria předvídatelnosti – změna právní normy a její dopad na probíhající zadávací řízení při absenci přechodných ustanovení – změna § 122 zákona č. 134/2016 Sb., s účinností od 1.6.2021(do 15.7.2023)

Daňový subjekt: Správa a údržba silnic Plzeňského kraje, příspěvková organizace,

Správce daně: Ministerstvo pro místní rozvoj

Rozsudek NSS [1 Afs 193/2024 - 34](#)

Novela provedená zákonem č. 527/2020 Sb., neobsahuje přechodná ustanovení, která by stanovila právní režim zadávacích řízení zahájených před nabytím její účinnosti. Není pochyb o tom, že § 122 zákona o zadávání veřejných zakázek ve znění účinném od 1. 6. 2021 dopadá na zadávací řízení zahájená po 1. 6. 2021. Stejně tak není sporu o tom, že uvedené ustanovení nemůže dopadat na případy, kdy celý proces zadávacího řízení včetně uzavření smlouvy proběhl ještě před nabytím účinnosti novely. Pokud jde o posouzení dosahu novelizovaného znění § 122 zákona o zadávání veřejných zakázek na dosud probíhající zadávací řízení, je v případě absence přechodných ustanovení třeba aplikovat obecné zásady časové působnosti právních norem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2008, č. j. [9 As 95/2007 - 69](#)). V případě hmotněprávního ustanovení platí, že se aplikuje na právní vztahy, které nastanou v době jeho účinnosti. V projednávané věci je tedy rozhodným časovým okamžikem okamžik započetí procesu zjišťování skutečného majitele vybraného dodavatele. Dojde-li k němu v době účinnosti nového znění zákona o zadávání veřejných zakázek, aplikuje se na něj toto nové znění.

Dochází-li ke změně právní úpravy, musí nový (novelizovaný) předpis respektovat obecnou zásadu legitimního očekávání adresátů této úpravy. Mínil-li zákonodárce do budoucna modifikovat účinky právních vztahů založených dřívější úpravou, případně chce-li se skutečnostmi nastalými v minulosti spojit nové právní důsledky, jde o postup legitimní a v praxi zcela běžný.

Korektivem tohoto postupu je ovšem podmínka respektování legitimního očekávání ve smyslu kritéria předvídatelnosti. Esenciální podmínkou jakýchkoliv úvah o možném porušení principu legitimního očekávání je situace, kdy se adresát právní normy nemohl s jejím zněním (ani účinky z toho plynoucími) seznámit v době, kdy činil svá rozhodnutí. V této souvislosti lze zmínit názor vyslovený Soudem první instance Evropských společenství v rozsudku ze dne 22. 1. 1997, T-115/94 Opel Austria GmbH v Council, bod 124, podle kterého „[z]ásada právní jistoty [zahrnující princip legitimního očekávání – pozn. NSS] vyžaduje, aby jakýkoli akt orgánů mající právní účinky byl jasný, přesný a byl sdělen zúčastněnému tak, aby mohl s jistotou rozpoznat okamžik, od kterého tento akt existuje a začíná působit svými právními účinky“ (obdobně srov. rozhodnutí Evropského soudního dvora ze dne 25. 1. 1979, ve věci 98/78 A. Racke v Hauptzollamt Mainz, s. 69). Pokud tedy právní subjekt činí rozhodnutí v době, kdy jsou známy jak jeho budoucí povinnosti s tímto rozhodnutím spojené, tak i okamžik, kdy vstoupí v účinnost, je zachován princip jeho právní jistoty, respektive legitimního očekávání (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 18/14). Možností k seznámení se s novými pravidly (změnou právní úpravy) je přitom nejdříve publikace právního předpisu zákonem předpokládaným způsobem (viz rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2008, č. j. [4 Ans 5/2007 - 60](#)). V případě zákona jde o vyhlášení ve Sbírce zákonů.

3. o. Nové Legitimní očekávání ve správnost a dostatečnost zadávacích podmínek – zákon č. 134/2016 Sb.,

Daňový subjekt: Oblastní nemocnice Příbram, a.s.

Správce daně: Ministerstvo pro místní rozvoj

Rozsudek NSS [9 Afs 193/2024 - 23](#)

Ex ante kontrola zadávacích podmínek má povahu nezávazných konzultací, nemohla tedy žadateli o dotaci založit legitimní očekávání.

Z toho, že po zaslání zadávacích podmínek poskytovateli dotace, nesdělil poskytovatel žadateli žádné připomínky, nelze dovozovat konkrétní ujištění o správnosti postupu žadatele (zadavatele). Poskytovatel dotace by musel žadateli konkrétně sdělit, že zadávací podmínky jsou v pořádku, a postupuje v souladu s pravidly dotace.

4. a. Legitimní očekávání a právní jistota

Daňový subjekt: Zlínský kraj

Správce daně: Finančním úřadem pro Zlínský kraj

Rozsudek Krajského soudu v Brně [29 Af 29/2017-96](#)

Odpovědnost za nesrovnalosti zjištěné kontrolním finančním orgánem nese výlučně příjemce dotace, a to i za situace, kdy poskytovatel dotace činnost příjemce dotace neoznačil za chybnou. V těchto případech se tedy nelze dovolávat principu legitimního očekávání a právní jistoty. Je třeba zdůraznit, že posouzení porušení rozpočtové kázně nepřísluší poskytovateli dotace, ale výlučně zákonem zmocněným orgánům státní správy.

Lze odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který se danou problematikou zabýval např. v rozsudku ze dne 30. 10. 2012, č. j. [1 Afs 60/2012-31](#), v němž mimo jiné uvedl, že „za dodržení všech podmínek dotací jsou výlučně odpovědni příjemci podpor. Skutečnost, že poskytovatel finančních prostředků opomněl upozornit na nesrovnalosti při provádění dané akce, nevylučuje ani neomezuje takovou odpovědnost. Opačný výklad by vedl ke stavu, kdy by byl příjemce dotace zbaven veškeré odpovědnosti za nesrovnalosti, které nebyly oznámeny poskytovatelem“. Z citované judikatury vyplývá, že se příjemce nemůže své povinnosti dodržovat závazné podmínky při čerpání dotací zprostit s tím, že ze sdělení poskytovatele dotace žádná pochybení nevyplynula.

4. b. Legitimní očekávání

Daňový subjekt: Město Boskovice

Správce daně: Ministerstvo pro místní rozvoj

Rozsudek NSS [7 Afs 192/2022 - 58](#)

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu pouhá skutečnost, že poskytovatel dotace neupozorní na nesrovnalosti při provádění projektu, nevylučuje ani neomezuje odpovědnost příjemce dotace za realizaci projektu; předpokladem vzniku práva dovolávat se legitimního očekávání je poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, přičemž ochrany legitimního očekávání se nemůže příjemce dotace dovolávat vzdor ujištění v tom případě, kdy se při nakládání s veřejnými prostředky dopustí zjevného porušení platné právní úpravy (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. [1 Afs 15/2012-38](#), č. 713/2012 Sb. NSS, či ze dne 17. 7. 2014, č. j. [10 As 10/2014-43](#)). Uvedené závěry vycházejí z judikatury Soudního dvora Evropské unie – srov. rozsudky ze dne 25. 3. 2010, *Sviluppo Italia Basilicata* proti Komisi, C-414/08, či ze dne 13. 3. 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening* a další, spojené věci C-383/06 až C-385/06.

4. c. Dobrovolné vrácení části dotace – preference provedení nápravy před finančním postihem příjemce

Daňový subjekt: Zlínský kraj

Správce daně: Finančním úřadem pro Zlínský kraj

Rozsudek Krajského soudu v Brně [29 Af 29/2017-96](#)

Správní orgány pochybily, pokud příjemci dotace neumožnily část dotace dobrovolně vrátit, resp. nepřihlédly k tomu, že příjemce předmětnou část dotace fakticky vrátil. Ačkoli dle § 14f rozpočtových pravidel má k dobrovolnému vrácení dotace vyzvat příjemce dotace poskytovatel, a s postupem, že by příjemce vrátil dotaci „sám od sebe“, právní úprava nepočítá, má soud za to, že uvedený výklad v daném případě odpovídá smyslu právní úpravy, podle které má být preferována dobrovolná náprava porušení dotačních podmínek ze strany příjemce dotace před autoritativním uložením odvodu za porušení rozpočtové kázně správcem daně. Soud považuje z hlediska účelu právní úpravy za rozhodující, že příjemce projevils snahu zjištěné pochybení napravit a že v důsledku jeho postupu došlo k vrácení části dotace odpovídající částce, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.

Podle důvodové zprávy k zákonu č. 25/2015 Sb., je cílem nově včleněného § 14f posílení pravomocí poskytovatele dotace ze státního rozpočtu. Pokud se poskytovatel domnívá, že došlo ze strany příjemce dotace k porušení povinností vyplývajících z rozhodnutí o poskytnutí dotace, je oprávněn požadovat splnění opatření k nápravě, nebo žádat vrácení poskytnuté dotace nebo její části. Zároveň důvodová zpráva zdůrazňuje, že v případě porušení podmínek stanovených poskytovatelem podle § 14 odst. 4 písm. g) rozpočtových pravidel je vhodnější preferovat při postupu dle § 14f provedení nápravy před finančním postihem příjemce. Stanovení opatření k nápravě přichází samozřejmě v úvahu pouze v případě stanovení nižšího odvodu podle § 14 odst. 6 a objektivní možnosti nápravu sjednat. Pokud není možné opatření k nápravě provést, vyzve poskytovatel příjemce k vrácení dotace nebo její části ve stanovené lhůtě.

V rozsudku ze dne 21. 3. 2019, č. j. [1 Afs 293/2018-28](#), v němž se Nejvyšší správní soud zabýval primárně otázkou, zda mohl správce daně vyměřit odvod za porušení rozpočtové kázně, pokud poskytovatel dotace předtím nepostupoval v souladu s § 14 odst. 3 rozpočtových pravidel a nevyzval příjemce dotace k vrácení dotace či její části, soud uvedl, že „[s]těžovateli lze přisvědčit v tom, že poskytovatel dotace je povinen tento zákonem předvídaný postup dodržet. Pokud by i přes zjištění porušení dotačních podmínek výzvu dle § 14f nevydal, nemohl by pak správce daně příjemci dotace v souvislosti s tímto pochybením vyměřit bez dalšího odvod za porušení rozpočtové kázně a případné penále. Jinak by totiž nebylo dosaženo výše uvedeného smyslu předmětné právní úpravy, podle které má být preferována dobrovolná náprava porušení dotačních podmínek před stanovením „sankčních“ opatření. Poskytovatel dotace tak při zjištění porušení dotačních podmínek musí v souladu s § 14f umožnit příjemci dotace toto pochybení na základě výzvy napravit a aktivovat tak fikci neporušení rozpočtové kázně (§ 14f odst. 2 rozpočtových pravidel).“

4. d. Výzva k vrácení dotace není rozhodnutím

Daňový subjekt: POE, spol. s r.o.

Poskytovatel dotace: Ministerstvo práce a sociálních věcí

Rozsudek NSS [5 Afs 219/2016 - 27](#)

Smyslem výzvy k vrácení dotace je především upozornit příjemce dotace na skutečnost, že se dopustil pochybení a porušil podmínky, za nichž mu byla dotace poskytnuta, a umožnit mu dotaci, popř. její část, bez jakékoli sankce vrátit.

Výzvou dle § 14f odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., která byla příjemci zaslána, „nedošlo k naplnění formálních, ani materiálních definičních znaků rozhodnutí, neboť výzvou poskytovatel nerozhodoval o právech a povinnostech příjemce, ani mu práva či povinnosti závazně neurčoval. Příjemci nebyla výzvou autoritativně uložena povinnost vrátit konkrétně specifikovanou část dotace, byl pouze neformálně vyzván k jejímu vrácení.

Bylo tedy výhradně na příjemci, zda uzná poskytovatelem tvrzené pochybení, které bylo ve výzvě popsáno, a požadovanou částku s výše uvedenými (nesankčními) následky uhradí, anebo zda, přesvědčen o nezákonnosti zjištění poskytovatele, bude svá práva hájit v následném daňovém řízení před správcem daně, jehož výsledkem bude případné rozhodnutí o sankčním odvodu, které je poté přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Do práv příjemce mohlo být zasaženo teprve následně (nikoli bezprostředně), a to zejména v případě, pokud by finanční úřad v řízení o porušení rozpočtové kázně vyměřil odvod, proti takovému rozhodnutí by mohl příjemce (po podání řádných opravných prostředků) brojit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s.

Lze také odkázat např. na rozsudek Nejvyšší správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. [2 Aps 1/2005 - 65](#), ve kterém je mimo jiné uvedeno: „přípis správního orgánu určité osobě, který obsahuje sdělení o stavu určitých věcí nebo určitého řízení, přímo nevynutitelnou výzvu, aby něco učinila, a informaci o případných negativních důsledcích, které tuto osobu za určitých zákonem předvídaných podmínek mohou postihnout, ještě nelze považovat za zkrácení subjektivních práv této osoby, jakkoli samozřejmě takovou osobu mohou znejistět v náhledu na její právní pozici a vyvolat v ní pocit jistého ohrožení“.

4. e. Výzva učiněná dle § 22 odst. 6 zákon č. 250/2000 Sb., není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.,

Daňový subjekt: Dobrý domov s. r. o.

Správce daně: Krajský úřad Moravskoslezského kraje

Rozsudek NSS [6 Afs 279/2023 - 40](#)

Výzva učiněná dle § 22 odst. 6 zákon č. 250/2000 Sb., v platném znění, není rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále též jen „s. ř. s.“), a tedy je vyloučena ze soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Výzvou Krajský úřad Moravskoslezského kraje příjemci dotace nezaložil, nezměnil, nezrušil ani závazně neurčil její práva či povinnosti, jak u rozhodnutí správního orgánu předpokládá § 65 s. ř. s. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v předposlední větě § 22 odst. 6 výslovně stanovuje, že výzva není závazná. Závaznost je přitom podstatným znakem rozhodnutí správního orgánu. S nesplněním této výzvy zákon přímo nespojuje žádný právní následek. Výzva učiněná dle § 22 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů tak ani nemohla zasáhnout do právní sféry příjemce dotace. Vlastní právní účinky vůči adresátům mají až platební výměry případně vydané v řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně.

4. f. Vydání výzvy dle § 14f zákona č. 218/2000 Sb., není předpokladem pro vydání platebního výměru o porušení rozpočtové kázně ve všech případech

Daňový subjekt: Město Litovel

Správce daně: Finanční úřad pro Olomoucký kraj

Rozsudek NSS [2 Afs 136/2019 - 27](#)

Z dikce zákona o rozpočtových pravidlech a z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. [1 Afs 293/2018 - 28](#) jednoznačně vyplývá, že povinnost vydat výzvu dle § 14f má poskytovatel dotace, případně správce daně, ale to pouze v situaci, kdy daňovému řízení předcházela kontrola provedená poskytovatelem. Pokud je tedy pochybení zjištěno čistě na základě daňové kontroly, nepřipadá aplikace § 14f zákona o rozpočtových pravidlech v úvahu.

4. g. Výzva k odstranění vad podání

Daňový subjekt: CÍRKEVNÍ GYMNÁZIUM NĚMECKÉHO ŘÁDU

Správce daně: Finančního úřadu pro Olomoucký kraj

Rozsudek NSS [3 Afs 22/2019 - 52](#)

Pokud daňové orgány i přes absenci výzvy k odstranění vad podání dovodily, že došlo k porušení rozpočtové kázně příjemcem dotace, neboť nedodržel termín pro podání finančního vypořádání, postupovaly nezákonně.

4. h. Nevydání výzvy dle § 22 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb.,

Daňový subjekt: 15. přední hlídka Royal Rangers Mariánské Lázně, pobočný spolek

Správce daně: Krajský úřad Plzeňského kraje

Rozsudek NSS [6 Afs 152/2024 - 27](#)

Výzvu k provedení opatření k nápravě podle § 22 odst. 6 malých rozpočtových pravidel je třeba chápat jako upozornění ze strany poskytovatele dotace, že příjemce dotace porušil méně závažnou podmínku, za níž byla dotace poskytnuta a u níž poskytovatel stanovil, že její nesplnění bude postiženo nižším odvodem, než kolik činí celková částka dotace a jejíž povaha umožňuje nápravu v náhradní lhůtě. Pro příjemce dotace se jedná o určitou informaci, se kterou může naložit dle svého uvážení ještě před stanovením odvodu za porušení rozpočtové kázně, aniž by byl povinen na jejím základě cokoli konat. Citované ustanovení § 22 odst. 6 malých rozpočtových pravidel výslovně stanoví, že výzva k provedení opatření k nápravě není pro příjemce dotace závazná, takže je na něm samotném, zdali výzvě vyhoví (a splní tak předpoklad, aby na něj bylo pohlíženo tak, jako by neporušil rozpočtovou kázeň), či nikoli. Výzva k nápravě může příjemci dotace poskytnout prostor pro nápravu zjištěných pochybení, ve své podstatě ovšem nepřekračuje rámec informace o možném stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně.

Nevydání výzvy k přijetí opatření k nápravě podle § 22 odst. 6 malých rozpočtových pravidel ovšem nelze považovat za zásah dle § 82 s. ř. s., který by byl samostatně žalovaný ve správním soudnictví. Do právní sféry příjemce dotace zasáhne až stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně, proti němuž se může bránit před správními orgány i ve správním soudnictví a v rámci něhož může namítat nedodržení zákonných procesních postupů pro stanovení odvodu, včetně pravidel stanovených v § 22 odst. 6 malých rozpočtových pravidel.

Pouhá skutečnost, že úřad nevydal výzvu, kterou by měl vydat, ještě neznamena, že tím byli její adresáti přímo zkráceni na právech, jejichž ochrana by musela být zajištěna zásahovou žalobou.

Z obecného pravidla o subsidiaritě zásahové žaloby vůči žalobě proti rozhodnutí byly judikaturou dovozeny i výjimky (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2023, č. j. [2 Afs 120/2023-33](#)). Nejvyšší správní soud odůvodnil přípustnost zásahů, u nichž se objevily takové výjimečné okolnosti, pro které by bylo jejich posouzení až v řízení o žalobě proti rozhodnutí nedostačující, a to buď proto, že takové rozhodnutí nemuselo být vůbec vydáno (zásahy správce daně při daňové kontrole), nebo proto, že by ochrana poskytovaná v řízení o žalobě proti rozhodnutí byla pouze iluzorní.

4. i. **Nové** Předpoklad práva dovolávat se legitimního očekávání

Daňový subjekt: UNIMONT, spol. s r. o.

Správce daně: Ministerstvo zemědělství

Rozsudek NSS [9 Afs 117/2024 - 41](#)

K otázce vzniku legitimního očekávání příjemců dotací NSS ve své nejnovější judikatuře shrnul, že předpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání je, že (i) příslušný orgán (ii) poskytne konkrétní ujištění, (iii) která mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena, a (iv) nejsou zjevně v rozporu s použitelnými právními předpisy či podmínkami dotace, současně (v) musí tato ujištění předcházet jednání příjemce dotace, a tedy porušení rozpočtové kázně (odst. 25 rozsudku NSS ze dne 21. 7. 2025, č. j. [9 Afs 56/2024-57](#)). Příjemci dotace se musí dostat velmi konkrétního a podrobného ujištění stran jeho dalšího postupu (k tomu srov. též MATUŠKOVÁ, T. *Legitimní očekávání příjemce dotace*. Soudní rozhledy, 2022, č. 11-12, s. 347-352).