



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

žalobce: **Pardubický kraj**, IČ 70892822
sídlem Komenského nám. 125, 532 11 Pardubice
zastoupený advokátkou Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou
sídlem Olomoucká 36, 789 85 Mohelnice

proti
žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, IČ 72080043
sídlem Masarykova 427/31, 602 00 Brno

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 6. 2018, č. j. 28905/18/5000-10480-703694

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Účastníci nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- I. Napadené rozhodnutí

1. Žalobce se včasnou, vcelku obsáhlou žalobou domáhá soudního přezkumu a zrušení v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým byla k jeho odvolání změněna dvě rozhodnutí (platební výměry na odvod za porušení rozpočtové kázně) Finančního úřadu pro Pardubický kraj ze dne 19. 8. 2014, č. j. 1209093/14/2800-04702-603010 a č. j. 1209014/14/2800-04702-603010 tak, že byly změněny (sníženy) povinnosti žalobce odvést za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu částku 542.218 Kč (prvně uvedený platební výměr), resp. do Národního fondu částku 3.072.568 Kč (druhý uvedený platební výměr). Jedná se o v pořadí třetí odvolací rozhodnutí žalovaného, když jeho dvě předchozí rozhodnutí neobstála při přezkumu před zdejším krajským soudem. Soud rozhodoval v minulosti rozsudky dne 2. 12. 2015, č. j. 52 Af 18/2015-86 ze a poté dne 20. 9. 2017, č. j. 52 Af 60/2016-105.

II. Podstata věci

2. Jak uvedeno shora, označenými rozhodnutími, tj. dvěma platebními výměry ze dne 19. 8. 2014 Finanční úřad pro Pardubický kraj (dále jen „*finanční úřad*“ či „*správce daně*“) jako orgán I. stupně rozhodl o uložení povinnosti žalobci odvést za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu částku 6.679.495 Kč a do státního rozpočtu částku 1.178.734 Kč – jednalo se o plnou částku poskytnuté dotace. Oba platební výměry vycházely z totožných skutkových zjištění a jejich součástí je jedna zpráva o daňové kontrole ze dne 21. 7. 2014, tvořící odůvodnění rozhodnutí. Skutečnost, že byly vydány dva platební výměry, vychází z toho, že financování projektu žalobce mělo dva různé zdroje (v poměru financování 85:15). Finanční úřad poukázal na zjištění Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy jako poskytovatele dotace, na průběh následné daňové kontroly a zhodnotil tak, že došlo k porušení rozpočtové kázně žalobcem jako příjemcem dotace na projekt Školský portál Pardubického kraje reg. č. CZ.1.07/1.1.00/08.0001 (dále jen „*Projekt*“ nebo „*Školský portál PK*“).

3. Finanční úřad v rámci kontroly využití dotace u Projektu nejprve učinil tři zjištění, u kterých shledal pochybení. Po vyjádření příjemce dotace (žalobce) konstatoval, že setrvává na 1. a 3. zjištění, vysvětlení ke 2. zjištění bylo akceptováno. První zjištění spočívalo v nenaplnění hodnotícího indikátoru 06.43.12 (viz metodika jako součást projektu), jenž se týkal počtu nově vytvořených/inovovaných produktů s komponentou ŽP (životní prostředí – pozn. soudu). Původně byl počet těchto produktů stanoven v Rozhodnutí o poskytnutí dotace č. 08/1.1/32/2009 ze dne 20. 11. 2009 (dále jen „*Rozhodnutí*“) včetně Příloh na počet 30, Dodatkem č. 2 k Rozhodnutí ze dne 28. 11. 2011 byl počet snížen na 12. Žalobce uvedl, že vytvořil 15 produktů. Kontrolou však bylo zjištěno, že celkem 7 z uváděných produktů bylo vytvořeno a zveřejněno před zahájením realizace projektu, obdobně uzavřel u dalších dvou produktů. Vytvořeno tak bylo pouze 6 nových/inovovaných produktů. Rovněž bylo ve zjištění poznamenáno, že ač cílovou skupinou projektu měli být pracovníci a žáci středních škol, byly pouze dva z deklarovaných produktů pro střední školy, zbylých 13 produktů bylo vytvořeno pro základní školy. Třetí zjištění obecnějšího a souhrnného rázu spočívalo v závěru, že kvalita výstupů Projektu neodpovídá nárokům na efektivitu ani účelnost. Cíle Projektu byly naplněny nekvalitně a dílčí cíle nebyly naplněny. Nebyl naplněn dílčí cíl Projektu definovaný jako „vytvoření systematizovaného souboru elektronických didaktických

materiálů jako doplněk klasických tištěných učebnic a výukových materiálů“ pro primární cílovou skupinu pracovníků a žáků středních škol Pardubického kraje. Dvě klíčové aktivity - 01 Návrh a vytvoření portálové aplikace - v části vazby na informační systémy škol s možností přístupu k údajům o výsledcích studia a 02 Vytvoření obsahu portálu - v části Ředitelna HOT LINE OŠMS KrÚ Pardubického kraje byly vypuštěny, resp. nebyly vytvořeny. Rovněž u aktivity 05 nebylo odpovídajícím způsobem provedeno proškolení pedagogů.

4. Správce daně po provedené kontrole konstatoval porušení podmínek dotace a následně porušení rozpočtové kázně ve výši 7.858.299 Kč, s tím, že ve smyslu ustanovení § 44a odst. 3, písm. a) a d) a § 44a odst. 4 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) ve znění platném a účinném k datu provádění kontroly a též vynakládání prostředků, (dále jen „rozpočtová pravidla“) stanovil odvody v poměru do národního fondu (85%) a do státního rozpočtu (15%), a to ve výši 100 % celkových způsobilých výdajů, tedy celkové částky dotace, která byla vyplacena.

5. Žalobce podal proti uvedeným platebním výměrům odvolání. Nesouhlasil s tím, že neuznané produkty s komponentou ŽP nelze uznat za inovované, v průběhu realizace Projektu rozhodně došlo k jejich rozšíření zejména o testy oproti původní publikaci. Nesouhlasil s tím, že nebyl naplněn jeden z hlavních cílů Projektu. Školský portál PK funguje, je životaschopný a naplnil svůj účel. Rovněž rozporoval tvrzení o nenaplnění dílčího cíle a uvedených klíčových aktivit Projektu. Odkázal na studii proveditelnosti, ze které vyplynula nutnost uvedených změn. Sankci považuje za nepřiměřenou.

6. Žalovaný pak v pořadí třetím, nyní napadeným rozhodnutím rozhodl o obou odvoláních žalobce. Jeho dvě předchozí rozhodnutí byla zrušena zdejším krajským soudem, a to rozsudky č. j. 52 Af 18/2015-86 ze dne 2. 12. 2015 a poté č. j. 52 Af 60/2016 ze dne 20. 9. 2017 s tím, že důvodem zrušení byla shledaná absence stanovení odvodů v souladu se zásadou proporcionality, jež se postupem času ustálila jako jeden z nosných prvků judikatury správních soudů. Krajský soud nadto v druhém zrušovacím rozhodnutí uložil žalovanému povinnost posoudit význam jednotlivých skutkových zjištění podmínek poskytnutí dotace ve vazbě na stanovený odvod za porušení rozpočtové kázně. Krajský soud přitom konstatoval, že ke skutkovým závěrům žalovaného stran shledaných pochybení nemá výhrad a že na tyto odkazuje.

7. Žalovaný vyšel ze zjištění správce daně, jeho kontrolních zjištění 1. a 3 a konstatoval nedodržení podmínek rozhodnutí o dotaci

– v části I „Obecné vymezení dotace“ bod 3. „Účel dotace“:

„Účelem dotace je realizace projektu v rámci Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost v prioritní ose 1 – Počáteční vzdělávání oblasti podpory 1.1 - Zvyšování kvality ve vzdělávání a provádění klíčových aktivit, které jsou uvedeny v příloze č. 1 tohoto Rozhodnutí.“

– v části I „Obecné vymezení dotace“ bod 4. „Lhůta, v níž má být dosaženo účelu dotace“:

„Účelu dotace musí příjemce dosáhnout ve lhůtě: - projekt je zahájen datem akceptace tohoto rozhodnutí, případně datem pozdějším stanoveným v harmonogramu projektu, který je přílohou tohoto rozhodnutí. - datum ukončení realizace projektu do 30. 11. 2011.“

– v části II „Povinnosti příjemce dotace“ bod 1. „Užití dotace“:

„Příjemce dotace je povinen využívat dotaci v souladu s tímto Rozhodnutím, s Příručkou pro příjemce finanční podpory u Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost, uvedenou v příloze č. 2 tohoto Rozhodnutí, Metodickým dopisem č. 4 Doporučení pro stanovení rozmezí mezd/platů v projektech OP VK platným od 29. srpna 2008, Metodickým dopisem č. 11 Úprava postupu pro zadávání veřejných zakázek v rámci OP VK, účinným od 1. srpna 2009 a platnými právními předpisy.“

– v části II „Povinnosti příjemce dotace“ bod 5. „Monitorování“ odst. 1.:

„Příjemce dotace je povinen naplnit monitorovací indikátory, které jsou uvedeny v příloze č. 1 tohoto Rozhodnutí a v příloze č. 7 tohoto Rozhodnutí.“

Uvedl, že dále vyšel z posudku, jenž později předložil žalobce a jenž byl zpracován dvěma didaktiky Pedagogické fakulty Univerzity Hradec Králové. Poté zamítl odvolací námitky žalobce jak ohledně nevyhovujících produktů s komponentou ŽP, tak námitky nenaplnění dílčího cíle a vybraných klíčových aktivit. Poté přistoupil ke stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Ohledně zjištění 1. uvedl, že odvod ve výši 30 % z celkových způsobilých výdajů Projektu byl stanoven dle míry naplnění hodnoty monitorovacího indikátoru obsaženého v Rozhodnutí v části IV. Již samotným poskytovatelem tak byl v Rozhodnutí implementován princip proporcionality. Za další pochybení byly stanoveny odvody ve výši 15 % z celkových způsobilých výdajů Projektu - nesplnění jednoho ze čtyř dílčích cílů, který spočíval v předpokládaném vytvoření systematizovaného souboru elektronických didaktických materiálů jako doplněk klasických tištěných učebnic a výukových materiálů, jež měl být určen především pro studenty středních škol v kraji. Odvody ve výši ve výši 4 % a 1 % z poměru celkových způsobilých výdajů připadajících na jednu (z pěti) klíčových aktivit - nesplnění aktivity - 01 Návrh a vytvoření portálové aplikace - v části vazby na informační systémy škol s možností přístupu k údajům o výsledcích studia a aktivity 02 Vytvoření obsahu portálu - v části Ředitelna HOT LINE OŠMS KrÚ Pardubického kraje byly vypuštěny, resp. nebyly vytvořeny. Žalovaný, jak uvedeno shora, konstatoval vícero dílčích pochybení, odvolacím námitkám žalobce vedeným po linii skutkových zjištění nedal za pravdu a vypořádal jeho námitky. Výsledek odvolacího řízení tak ve třetím rozhodnutí žalovaného přinesl pro žalobce snížení sankčního odvodu na základě toho, že žalovaný posoudil jednotlivá zjištěná pochybení z pohledu jejich závažnosti a provázanosti s celkem projektu a přiřadil jim určitou procentní míru, která dle jím provedeného uvážení odpovídala míře a rozsahu pochybení.

III. Shrnutí žaloby

8. Jak uvedeno shora, žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného obsáhlou žalobu čítající devatenáct stran vcelku nestrukturovaného textu. Z žaloby lze identifikovat následující okruhy žalobních bodů. (i) V úvodní části žalobce obecně namítá přetrvávající nesprávné správní uvážení žalovaného a ignoraci zásady proporcionality v otázce stanovení výše sankčního odvodu. K uvedenému též uvádí, že žalovaný se v této otázce neřídil závazným právním názorem soudu z dřívějšího rozhodnutí. Procentní sankce nelze v jednom dotačním případě sčítat a kumulovat. Připouští jediný neoprávněný výdaj ve výši

132.476,26 Kč vyplacený v souvislosti s činností Ing. L. Š. (ii) Dále pak rovněž v obecné rovině tvrdí, že by z dotace neměl vracet ničeho, neboť prostředky byly vynaloženy účelně, jejich vynaložení mělo smysl a samotná podstata projektu byla splněna, jelikož portál funguje. Poskytnuté prostředky nebyly vynaloženy na nic jiného než na Projekt. Účel a cíle jsou naplněny. (iii) Namítá komplikovanost a nesrozumitelnost pokynů, metodik a návodů žalovaného. Taktéž poukazuje na porušení principu legitimního očekávání, jelikož během realizace projektu spolupracoval s poskytovatelem dotace, který neuváděl jakékoli výhrady. (iv) Další námitka již konkrétního rázu se týká nesouhlasu s tvrzeným nesplněním dílčího cíle Projektu „Vytvoření systematizovaného souboru elektronických didaktických materiálů jako doplněk klasických tištěných učebnic a výukových materiálů“, který byl naplněn. (v) Obdobnou je námitka proti tvrzení o nesplnění částí dvou klíčových aktivit 01 a 02 (viz popsáno shora v bodě 3. a 7. odůvodnění), poukazuje na studii proveditelnosti, ze které vyplynulo, že setrvání na původní verzi by poškodilo smysl a účel projektu. Žalobce tak dal přednost cílům a účelnosti před formalistickým výkladem.

9. V další části žaloby se žalobce opět vrací a opakuje některá svá tvrzení k proporcionalitě odvodu, zmiňuje „spoluzavinění“ a nesrozumitelnost podmínek, opakuje naplnění funkce Školského portálu PK. Na nejasnost podmínek poukazuje u tvorby výukových programů z oblasti životního prostředí, kde zastává stanovisko, že doplnění testovacích otázek je inovací, tvoří přidanou hodnotu a materiály tak měly být uznány. Relativizuje vymezení cílové skupiny a uvádí, že ostatní pedagogové (míněno ne toliko pedagogové středních škol) neměli být od projektu odděleni. Poukazuje na to, že Projekt se dynamicky vyvíjel a poskytovatel neměl potíže s tím, aby povolil změnové požadavky dva dny před ukončením Projektu.

IV. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě popsal průběh řízení, zmínil použité právní předpisy a zopakoval identifikovaná pochybení žalobce. Uvedl, že některé žalobní námitky se v podstatě shodují s námitkami odvolacími, a proto odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Na napadené rozhodnutí odkázal též ohledně stanovení výše sankčního odvodu a vázanost dřívějším rozhodnutím soudu. Navrhl zamítnutí žaloby.

V. Posouzení věci krajským soudem

11. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s., žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).

12. Na úvod v tomto místě soud považuje za vhodné k povaze přezkumu ve správním soudnictví připomenout, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí). Nadto je třeba si uvědomit, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že

v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy (minimálně implicitně) vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008-13).

13. K rozsahu přezkumu ve správním soudnictví a tedy i činnosti správních soudů je pak třeba vyjasnit následující. V rozsudku ze dne 20. 10. 2015 ve věci č. 4037/10 – Fazia Ali v. Spojené království Evropský soud pro lidská práva však uvedl, že pojem „úplný přezkum“ však není vykládán doslova a Soud (zde míněno ESLP) se v zásadě spokojí, bude-li přezkum dostatečný (sufficient review). Je třeba též přihlídnout ke specifičnosti řízení ve správním soudnictví, v rámci něhož může být skutkový přezkum v zásadě omezený a odvolací soudní orgán se může zaměřit spíše na přezkum předchozího řízení než na přijímání skutkových závěrů. Z článku 6 Úmluvy tak nevyplývá právo na přístup k soudu, který může nahradit názor správního orgánu svým vlastním názorem; v této souvislosti Soud (ESLP) zdůrazňuje, že musí být respektována rozhodnutí správních orgánů založená na vhodnosti (expediency), která jsou mnohdy přijímána ve specializovaných oblastech práva, jakými jsou např. územní plánování, ochrana životního prostředí či regulace lovu (např. Bryan proti Spojenému království, č. 19178/91, rozsudek ze dne 22. listopadu 1995, § 47). Při posuzování dostatečnosti soudního přezkumu je podle ESLP nutno posoudit

- (i) pravomoci příslušného soudního orgánu,
- (ii) oblast, jíž se rozhodnutí správního orgánu týká, a to zejména z pohledu, zda obsahuje posouzení otázek vyžadujících zvláštní odborné znalosti,
- (iii) míru správního uvážení, kterou v dané věci příslušné správní orgány mají,
- (iv) způsob, jakým bylo rozhodnutí přijato, zejména z pohledu záruk, které měli účastníci správního řízení k dispozici, a
- (v) obsah sporu včetně rozsahu soudní žaloby.

Soud (míněno ESLP) pak přezkoumává právní zakotvení soudního přezkumu jako celek, včetně procesních záruk, které účastníci řízení mají k dispozici, a ověřit, zda byly skutkové okolnosti v řízení jako celku náležitě přezkoumány.

14. V daném řízení týkajícím se shora uvedeného žalobce soud v rámci svého přezkumu ověřil, že shora uvedené podmínky pro naplnění spravedlivého správního řízení byly splněny. Žalobce měl dostatek možností se se správním spisem seznámit, účastnit se na řízení, byl s postupem správního orgánu v průběhu řízení seznamován. Účelem soudního přezkumu tak je zaměřit se spíše na přezkum předchozího řízení než na přijímání nových závěrů ve specializované oblasti práva. V soudním řízení je prostor ke skutkovému přezkumu věci toliko v omezeném případě, kdy by správní orgán postupoval v rozporu s oprávněnými zájmy účastníků, např. pokud by krátil nedůvodně jejich procesní práva, aplikoval nesprávně zákonné předpisy, atd. Skutečnost, že správní

orgán rozhodne tak, že návrhu žadatele nevyhoví, není výrazem nerespektování práv žalobce.

15. Jak vyplynulo z popisu věci shora, žalobní námitky jsou z části faktickým opakováním námitek odvolacích ze správního řízení. Podrobněji se pak v žalobě objevuje především zvýšený argumentační důraz žalobce ve vztahu k určení výše sankčních odvodů a otázce proporcionality. Platí, že žalovaný se námitkami žalobce v napadeném rozhodnutí vypořádal. V odvolacím řízení bylo úkolem žalovaného, stejně tak jako je úkolem soudu, se vypořádat s námitkami oprávněnosti stanovení výše odvodu poměrně z poskytnuté částky. Napadeným rozhodnutím byly potvrzeny faktické skutkové a též právní závěry daňové kontroly, jež se poté promítly do platebních výměrů správce daně. Úkolem soudu ve správním soudnictví není opětovné meritorní posouzení celé věci, nýbrž posouzení toho, zda správní orgány (zde orgány obou stupňů) postupovaly v souladu se zákonnými předpisy, zda nepřekročily svá oprávnění a zda v oblasti správního uvážení jsou jejich úvahy podloženy a odpovídající daným zjištěním (zásada přiměřenosti), případně zda sankci (zde odvod za porušení rozpočtové kázně) stanovily proporcionálně k provedeným zjištěním.

16. Soud tak připomíná, že není smyslem soudního přezkumu dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130 publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47).

17. Dále platí, že samu okolnost, že soud nepřisvědčil argumentaci účastníka řízení, nelze bez dalšího považovat za porušení jeho práv. Právo na spravedlivý proces nelze vykládat tak, že jde o právo jednotlivce (samostatného subjektu) na vyhovění jeho návrhu či na rozhodnutí v jeho prospěch (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 2773/11, dostupné stejně jako další citovaná rozhodnutí Ústavního soudu na <http://nalus.usoud.cz>). Obdobně lze uvedené aplikovat na rozhodnutí odvolacího správního orgánu.

18. K samotnému přezkumu napadeného rozhodnutí soud uvádí následující. Napadené rozhodnutí soud nepovažuje za nepřezkoumatelné, neboť je srozumitelné a lze dovodit, jakými úvahami se žalovaný řídil. Závěry žalovaného má soud rovněž za odůvodněné. Na nosné části odůvodnění, uvedené na str. 7 až 19 napadeného rozhodnutí proto soud odkazuje.

19. V otázkách sankčních odvodů za porušení rozpočtové kázně v souvislosti s poskytováním dotací z veřejných prostředků existuje vícečetná judikatura Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“). Z převážné části se právě jedná o řešení otázek při poskytování dotací dle zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla, což odpovídá dané věci. Rozpočtová pravidla v ust. § 3 písm. e) mimo jiné stanoví, že za neoprávněné použití prostředků se považuje i porušení podmínek, za

kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty. S tímto vymezením pak pracuje i příslušná judikatura NSS. Judikatura NSS nebyla v otázce hodnocení (nejen) marginálních porušení dotačních podmínek do nedávna zcela jednotná. Některá rozhodnutí připouštěla, že „nikoli každé porušení příslušné povinnosti je zároveň neoprávněné použití prostředků a jako takové musí být vráceno zpět do veřejného rozpočtu“, jiná judikatura setrvala na tom, že například i samotné opomenutí finančního vypořádání je třeba považovat za porušení rozpočtové kázně. Každopádně však v judikatuře převažoval závěr, že při hodnocení různých pochybení je třeba dodržet princip proporcionality. Ten znamená, že je třeba vždy zohlednit míru nedodržení povinností a stanovit tomu odpovídající sankci ve formě odvodu (viz rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2014, č.j. 2 As 106/2014-46).

20. Nahlížení na posuzování různých druhů a závažnosti porušení dotačních podmínek a stanovování tomu přiměřených odvodů pak sjednotil rozšířený senát NSS v usnesení čj. 1 Afs 291/2017-33 ze dne 30. 10. 2011. Rozšířený senát NSS se vymezil proti názorovému proudu judikatury, který zastával právní názor, že nikoli každé porušení dotačních podmínek představuje porušení rozpočtové kázně. V rozhodnutí (body 35. až 38.) je doslova uvedeno:

„Dle rozšířeného senátu nelze první naznačené řešení akceptovat. 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. Porušení účelu, o kterém hovoří rozsudek ve věci Lovochemie, je jen jednou z mnoha typových situací, za kterých lze hovořit o neoprávněném použití peněžních prostředků.“

Rozšířený senát v tomto smyslu upozorňuje, že rozpočtová pravidla jasně 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. Takovýto výklad by závažným způsobem narušil vnitřní uspořádání poměrů dotačního vztahu. Poskytnutí dotace představuje dobrodíní ze strany státu, čemuž odpovídá i oprávnění poskytovatele dotace svázat příjemce dotace přísnými podmínkami.

Výklad naznačený v rozhodovací linii reprezentované rozsudkem ve věci Lovochemie by mohl mít nepřijatelné dopady. Jak správně poznamenal stěžovatel a v návaznosti na něj i předkládající senát, příjemci dotací by nebyli žádným způsobem motivováni k plnění těch podmínek, které se nevztahují bezprostředně k účelu poskytnutí dotace, a mohli by na jejich plnění zcela rezignovat.

Rozšířený senát proto souhlasí s předkládajícím prvním senátem, 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. V každém případě však půjde o porušení rozpočtové kázně.“ (Zvýrazněno krajským soudem).

21. Shora uvedené usnesení rozšířeného senátu pak obsahovalo v závěru tyto právní věty:

„I. 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].“

„II. 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.“

„III. 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).“

22. Ze shora uvedených závěrů sjednocené judikatury je pak zřejmé, že soud nemůže dát za pravdu námitce pod bodem 8. *ad (ii)*, ve které žalobce tvrdí, že by neměl vracet ničeho, neboť účelu, smyslu a cíle Projektu bylo dosaženo. Je třeba naopak uvést, že vícero dílčích pochybení žalobce při realizaci a kompletním vyhotovení Projektu bylo identifikováno a žalobci se je nepodařilo vyvrátit. Ať se jednalo o nenaplnění závazného monitorovacího indikátoru (produkty s komponentou ŽP) nebo nesplnění jednoho z dílčích cílů či nenaplnění dvou klíčových aktivit. Ke konkrétním námitkám ohledně dílčího cíle a aktivit se soud vyjádří níže. Rozhodovací praxe se totiž ustálila v tom, že i méně závažné pochybení je třeba hodnotit a nelze je jaksi kompenzovat tvrzením o dosažení cíle a účelu (i zde má však soud o takovém tvrzení žalobce pochybnosti – viz níže). Ostatně sám žalobce na jednu stranu tvrdí, že nijak nepochybil a nic vracet nemá, na druhou stranu však připouští částečný neoprávněný výdaj (tedy v jeho následku i pochybení) ohledně nákladů spojených s autorem rozporovaných produktů s komponentou životní prostředí. Námitce nelze vyhovět.

23. Nad rámec shora uvedeného platí, že nelze přijmout omezený výklad sousloví „porušení rozpočtové kázně“, míněno pojmem „neoprávněné použití peněžních prostředků“ jak by se mohlo podávat z některých tvrzení žalobce. Neoprávněné použití se proto vztahuje nejen k vynaložení prostředků v souvislosti s účelem, na který byly použity, ale též další pochybení, jež lze ze zákonného textu jako sankcionované dovodit. Není pochyb o tom, že poskytnutí dotace je svázáno s rozhodnutím o poskytnutí dotace a též s Podmínkami Rozhodnutí o poskytnutí dotace, které mimo jiné v části IV., bod 3 stanoví sankce při jednotlivých pochybeních žadatele.

24. Námitka nedodržení zásady proporcionality a nesprávného správního uvážení též ve vazbě na předchozí závazný právní názor soudu - viz bod 8. *ad (i)* shora rovněž není důvodná. V této otázce soud především odkazuje na podrobné odůvodnění výše odvodu v rozhodnutí žalovaného pod body 61 až 70 odůvodnění napadeného rozhodnutí. Především je třeba ve shodě s žalovaným uvést, že odvod týkající se zjištění č. 1 ve výši 30 % z celkových prostředků přímo odpovídá již kritériím (tzv. Monitorovací indikátory), které stanovil samotný poskytovatel dotace v části IV., bod 3 Rozhodnutí o dotaci, a to v návaznosti na obsah a závazek z Projektu, později upravený dodatkem, který určil počet nově vytvořených/inovovaných produktů. Tento závazek žalobce byl zakotven přímo v Rozhodnutí a nelze tak ani připustit argumentaci, že by v průběhu realizace dotace docházelo k úpravám či konečné specifikaci Metodiky monitorovacích indikátorů. V identifikaci pochybení a nenaplnění počtu produktů s komponentou ŽP soud souhlasí se zjištěním správce daně, který byl převzat i žalovaným. Pokud dané produkty byly již vytvořeny dříve a některé z nich dokonce byly dostupné na jiných místech, nelze skutečně hovořit o nových či inovovaných produktech. Rovněž použitá Metodika na str. 12 až 14 umožňuje učinit závěr, že produkty nebyly nové, resp. inovované. Metodikou použitý výklad lze prohlásit za smysluplný vyhovující použitým pojmům. Pokud žalobce argumentuje doplněním testů, nelze hovořit o inovaci, která by zásadní měrou zvýšila kvalitu výukového materiálu.

25. Soud rovněž nemá výhrady ke stanovení odvodu ve výši 15 % z celkových výdajů za nesplnění jednoho ze čtyř dílčích cílů Projektu (tedy zjednodušeně čtvrtina z celkového cíle projektu). Žalovaný tento odvod dostatečně odůvodnil zejm. pod body 32, 33 a 65 napadeného rozhodnutí. Pochybení jsou identifikována na straně 9, 16 a 17 zprávy o daňové kontrole, kde se konstatuje, že ucelený systém didaktických materiálů nebyl k datu ukončení projektu vytvořen. Realizované materiály netvořily ucelený soubor a jejich skladba nezaručovala ucelenost. Nadto, správní orgány zjistily, že materiály nebyly tvořeny pro primární určenou skupinu SŠ, když zastoupení materiálů pro ZŠ bylo rovnocenné. Zjištěné závěry nebyly zpochybněny ani Posudkem Univerzity Hradec Králové, Pedagogická fakulta ze dne 15. 6. 2015. Tímto soud považuje za vypořádanou též námitku pod bodem 8 *ad (iv)*. Ke stanoveným výším odvodů je třeba uvést, že v dané věci se jednalo o jeden projekt, jehož hodnocení bylo vícekritériální, avšak nebylo možné smysluplně různé komponenty Projektu oddělit dle vyčerpaných prostředků a procentní částky pak stanovit toliko z určité zlomkové části dotace (viz tzv. oddělitelná část dotace ve smyslu shora popsané judikatury NSS). V dané věci též nelze uzavřít, že by prvně stanovený odvod ve výši 30 % jako sankce pokrýval i další pochybení, za něž byl stanoven odvod 15 % z celku.

26. Byť z obecného pohledu je zřejmé, že při více pochybeních sčítání procentních odvodů za více různých pochybení odlišného rázu může vést k velice nepříjemným důsledkům, v dané věci se tak nestalo. Zákonná úprava ani judikatura takové výpočty nezapovídají, omezení je dáno shora maximem přijatých dotačních prostředků. V nyní souzené věci byl součtem fakticky stanoven odvod ve výši 45 % z celkové částky za dvě stěžejní pochybení. Odvody ve výši 4 % a 1 % již nebyly stanoveny z celkové částky dotace, nýbrž z poměru celkových způsobilých výdajů ve

vztahu k pěti klíčovým aktivitám. Zde soud konstatuje na rozdíl od žalobce zřejmé zobrazení principu proporcionality.

27. Žalobce nenaplnění dvou aktivit (odvod 4 % a 1 %) nespороval, argumentoval Studií proveditelnosti, ze které vyplynula nadbytečnost oněch vybraných částí klíčových aktivit. Tato argumentace však nemůže být důvodem pro pominutí uvedených pochybení. Prvně je třeba uvést, že to byl právě žalobce, který Projekt zpracoval a předložil a přitom do něho zahrnul dané klíčové aktivity a ve vztahu k nim mu byly přiřknuty určité dotační prostředky. Pokud pak v průběhu realizace Projektu došlo k vývoji či změnám, nic žalobci nebránilo v tom, aby sjednal s poskytovatelem dotace úpravu podmínek, tak jako učinil v jiných oblastech. Ostatně vypuštění dotčených aktivit žalobcem mělo znamenat jistou úsporu nákladů a stanovené částky odvodů 62.865,83 Kč a 15.715,46 Kč nepovažuje soud za částky nikterak přemrštěné, aby mohl uzavřít tak, že odvod nebyl stanoven proporcionálně (v tomto případě míněno přímo ve vztahu k výši odvodu z celkových prostředků vynaložených žalobcem). Tímto soud vypořádává jak námitku nepřiměřenosti odvodu, tak námitku pod bodem 8 *ad (v)* shora.

28. K sankčním odvodům a jisté patrné přísnosti posuzování pochybení je možné citovat další ze závěrů NSS ve věci sp. zn. 1 Afs 291/2017, který zní: „Nelze pominout, že poskytnutí dotace skutečně představuje jakési dobrodíní ze strany státu, čemuž odpovídá i oprávnění poskytovatele dotace svázat příjemce dotace přísnými podmínkami. Jakkoliv je první senát přesvědčen, že nesplnění těchto podmínek nemá být automaticky sankcionováno odvodem celé částky dotace, nepovažuje za vhodné, aby bylo jejich porušení předem pardonováno pouze s odkazem na jejich nižší závažnost. Pokud by tomu tak bylo, nebyl by příjemce dotace žádným způsobem motivován k plnění těch podmínek, které se nevztahují bezprostředně k účelu poskytnutí dotace, a mohl by na jejich plnění zcela rezignovat.“

29. K namítané nesrozumitelnosti pokynů a metodik poskytovatele dotace soud uvádí, že je možné dát žalobci za pravdu pouze v tom, že poskytnutí dotace bylo svázáno s přísnými a podrobnými podmínkami. Jistá podrobnost příloh Rozhodnutí (tedy podkladových materiálů), zejména metodik může odpovídat komplexnosti daného projektu, neboť je zřejmé, že se nejednalo o relativně jednoduchý a jednoúčelový dotační projekt, typu obnova časem a prostředím poškozené místní komunikace či výstavba dětského hřiště s několika hracími prvky (soud však nemíní ani tyto projekty jakkoli zlehčovat). Na druhou stranu soud pro vypořádání námitek považuje za stěžejní následující okolnosti. Realizace projektu probíhala dva roky, žalobce jako příjemce dotace měl dostatek času se s podmínkami seznámit a přitom disponoval realizačním týmem včetně manažera projektu tak, jak je uvedeno v Projektu. Zjištěná pochybení ani tak nebyla identifikována primárně na základě kritérií z podrobných a naříkaných metodik, nýbrž ze samotného (ne)naplnění podmínek a jednotlivých cílů a bodů Projektu, se kterými byl žalobce jako jeho tvůrce seznámen od samého počátku (viz identifikovaná pochybení shora). Soud konstatuje ve shodě s žalovaným (viz bod 69 odůvodnění rozhodnutí), že Rozhodnutí, ani přílohy Rozhodnutí nesrozumitelností netrpí. Vytvořený Projekt a v něm fakticky přijaté závazky oproti poskytnuté dotaci je dílem žalobce.

30. Soud rovněž nedává za pravdu námitce porušení blíže neurčeného legitimního očekávání žalobce. V této námitce žalobce zůstává při zcela obecném a nekonkrétním konstatování uvedeného pojmu, případně se v jiné části žaloby dovolává blíže neoznačených ujištění, jichž se mu dostávalo v průběhu realizace Projektu od poskytovatele dotace (MŠMT). Takovému pojetí uvedené námitky nelze přisvědčit.

31. Z běžné judikaturou přijímaného výkladu zásady legitimního očekávání plyne, že příjemce dotace se může úspěšně dovolat zásady legitimního očekávání při splnění dvou podmínek: 1) příslušný orgán mu poskytl konkrétní ujištění, která u něj mohla vzbudit legitimní očekávání; 2) tato ujištění jsou v souladu s použitelnými právními předpisy, resp. postup podle těchto ujištění nepředstavuje „zjevné porušení platné právní úpravy“.

32. V nyní posuzovaném případě nic nenasvědčuje tomu, že by poskytovatel předmětné dotace (MŠMT) poskytl žalobci konkrétní ujištění, která by u něj mohla vzbudit legitimní očekávání, v souladu s požadavky, jež vyvinula judikatura. Samotnou skutečnost, že poskytovatel dotace je obeznámen s postupem, který příjemce dotace zvolil například pro naplnění jednotlivých částí projektu, případně, že část cílů Projektu vypustil, nelze považovat za takové „konkrétní ujištění“.

33. Žalobce ostatně ani netvrdí, že by se mu dostalo jakýchkoliv konkrétních ujištění ze strany poskytovatele dotace. Žalobce dovozuje své legitimní očekávání toliko patrně z toho, že některé části realizace Projektu konzultoval s poskytovatelem, když došlo k úpravě Projektu, a ten mu nestanovil přímé výhrady (to však již soud pouze dovozuje z neurčitých tvrzení žalobce). K tomu krajský soud ve shodě s žalovaným uvádí, že je otázkou, zda lze vůbec případné vyjádření MŠMT za takové „ujištění příslušného orgánu“, na něž odkazuje judikatura týkající se legitimního očekávání příjemců dotací. Jinak řečeno, zda je určitý názor MŠMT vůbec relevantní skutečností pro rozhodování finančních orgánů o tom, zda se příjemce dotace dopustil porušení rozpočtové kázně.

34. Nad rámec úvah k posouzení v tomto okruhu námitek soud považuje zmínku žalobce o jisté míře „spoluzavinění“ poskytovatele dotace. Za dodržení všech podmínek dotací jsou výlučně odpovědni příjemci podpor. Ani případná skutečnost, že poskytovatel finančních prostředků například 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. Daná námitka taktéž není důvodná.

35. Krajský soud doplňuje, že má za to, že žalobce jako daňový subjekt, je povinen dodržovat podmínky dotace, obdobně jako ostatní příjemci dotací. Krajský soud neshledal, že by podmínkami dané dotace, jejíž účel lze v obecné rovině vymezit jako zkvalitnění školství, bylo ohroženo či porušeno právo žalobce na

volné uvážení v souvislosti s výkonem územní samosprávy. Žalobce toto své tvrzení ani blíže nespecifikoval.

36. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

VI. Náklady řízení

37. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný. Žalovanému podle obsahu správního spisu nevznikly takové náklady soudního řízení, které by přesahovaly rámec běžné úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení.

Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice, 4. září 2019

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje