



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Jany Kábrtové a Mgr. Tomáše Blažka ve věci žalobce: **L. G.**, zastoupený JUDr. Františkem Divíškem, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 7. 2015, č. j. 23751/15/5000-10470-708749

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 7. 2015, č. j. 23751/15/5000-10470-708749, se **z r u š u j e** a věc se **v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 16 342 Kč k rukám JUDr. Františka Divíška, advokáta se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, a to do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Finanční úřad pro Královéhradecký kraj (dále též pouze „správce daně“) platebními výměry ze dne 16. 12. 2014, č. j. 1690905/14/2700-31471-607899 („platební výměr 1“),

- a č. j. 1690915/14/2700-31471-607899 („platební výměr 2“), vyměřil žalobci odvody za porušení rozpočtové kázně podle § 139 a § 147 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále jen „daňový řád“), a podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 29. 12. 2011 (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“). Platebním výměrem 1 byl žalobci vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 4 182 850 Kč, platebním výměrem 2 odvod do Státního fondu životního prostředí (dále jen „SFŽP“) ve výši 738 150 Kč. K vyměření došlo na základě kontroly použití peněžních prostředků poskytnutých žalobci na projekt „CZ.1.02/4.1.00/08.02641 Zařízení na ekologickou úpravu auto vraků – Grund“. Ministerstvo životního prostředí poskytlo žalobci na základě svého rozhodnutí ze dne 30. 9. 2010, ev. č. EDSPSMVS 115D242000388 (dále jen „Rozhodnutí MŽP“), dotaci ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které byly kryty prostředky Fondu soudržnosti, ve výši 4 182 850 Kč. SFŽP poskytl žalobci dotaci na spolufinancování akce ve výši 738 150 Kč na základě smlouvy č. 08020974 (podepsané za SFŽP dne 4. 10. 2010, za žalobce dne 13. 10. 2010; dále jen „Smlouva o poskytnutí podpory ze SFŽP“).
2. Žalovaný k odvolání žalobce změnil platební výměr 1 tak, že snížil vyměřený odvod na 1 745 434 Kč („rozhodnutí žalovaného 1“), a platební výměr 2 tak, že snížil vyměřený odvod na 102 547 Kč („rozhodnutí žalovaného 2). Proti rozhodnutím žalovaného 1 a 2 podal žalobce společnou žalobu. Krajský soud usnesením ze dne 24. 10. 2016 vyloučil k samostatnému projednání žalobu proti rozhodnutí žalovaného 1 a rozsudkem ze dne 31. 3. 2017, č. j. 31Af 55/2016 – 39, uvedené rozhodnutí žalovaného (stejně jako jemu předcházející platební výměr 1) zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Rozsudkem ze dne 31. 3. 2017, č. j. 31Af 57/2015 – 106, krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného 2 a jemu předcházející platební výměr 2 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
 3. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 9. 2017, č. j. 10 Afs 149/2017 – 37, vyhověl kasační stížnosti žalovaného podané proti rozsudku krajského soudu č. j. 31Af 57/2015 – 106. Tento rozsudek tedy zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.
 4. Žalovaný v nyní posuzovaném rozhodnutí shledal nedůvodné odvolací námitky, kterými žalobce zpochybňoval kontrolní zjištění správce daně týkající se porušení podmínek uvedených ve smlouvě uzavřené mezi žalobcem a SFŽP (dle správce daně žalobce nedodržel závazný termín pro předložení dokumentace k závěrečnému vyhodnocení akce, použil část dotačních prostředků k jinému než stanovenému účelu, porušil podmínku uhrazení faktur do 10 pracovních dnů od data jejich poskytnutí, nezabezpečil, aby předmět podpory nebyl po stanovenou dobu od ukončení realizace akce právně zatížen, nepředložil závěrečné monitorovací zprávy, neprovedl finanční vypořádání a dopustil se nepřipustného dělení předmětu zakázky). Žalovaný nicméně konstatoval, že správce daně nestanovil výši vyměřeného odvodu za porušení rozpočtové kázně ve správné výši. Žalovaný proto, s ohledem na zásadu přiměřenosti a proporcionality, snížil vyměřený odvod.

II. Shrnutí argumentace obsažené v žalobě

5. Žalobce předně zpochybnil závěr žalovaného (uvedený v jeho rozhodnutí 1), podle něž nedodržel závazný termín realizace akce. K porušení závazného termínu realizace akce nemohlo dojít, jelikož z rozhodnutí poskytovatele dotace, Ministerstva životního prostředí, došlo k posunu daného termínu, a to z původního termínu 31. 1. 2011 na nový termín 31. 5. 2011. Žalovaný sice argumentuje tím, že žalobce podal žádost o posun termínu realizace akce až dne 26. 4. 2011 (tj. až 85 dní po uplynutí původního termínu), podle žalobce je však třeba vyjít z toho, že změnové rozhodnutí bylo nakonec vydáno, a tak zde byl jediný termín realizace akce (31. 5. 2011). Žalobce v této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 1 Afs 100/2009 – 63, který dle jeho názoru posuzoval obdobnou skutkovou situaci, a na rozsudek ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 10/2014 – 43, v němž se Nejvyšší správní soud přihlásil k právnímu názoru vyslovenému v rozsudku č. j. 1 Afs 100/2009 – 63. V posuzovaném případě bylo navíc uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně v rozporu s názorem vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014, č. j. 4 As 117/2014 – 39, jelikož je zcela neproporcionální ke skutkové situaci ohledně předmětné dotace. Ze správního spisu je totiž zřejmé, že žalobce nový termín realizace akce dodržel.
6. Žalobce připouští, že nepředložil (ani na výzvu) dokumentaci závěrečného vyhodnocení akce. Ovšem stanovení odvodu za toto porušení podmínek dotace je dle jeho názoru nepřiměřené a neproporcionální. Opět poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 117/2014 – 39, v němž také formální pochybení spočívající v nepředložení závěrečného vyhodnocení akce nebylo posouzeno jako porušení dotačních podmínek. Projekt byl realizován do 31. 5. 2011 v souladu s podmínkami dotace, a tak se žalobci jeví příliš tvrdým určovat odvod za uvedené pochybení.
7. Žalobce dále uznává, že určitou část prostředků použil až po uplynutí deseti pracovních dnů, jak je uvedeno v napadených rozhodnutích. Také v tomto případě se ale domnívá, že se jedná o formální porušení podmínek, které nelze sankcionovat odvodem za porušení rozpočtové kázně. Prostředky ve výši 813 473,61 Kč (u dotace z Fondu soudržnosti) a prostředky ve výši 240 650,39 Kč (u dotace poskytnuté SFŽP) totiž použil na určený účel, jak vyplývá též ze zprávy o daňové kontrole. I v tomto žalobním bodu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 117/2014 – 39.
8. Také ve vztahu k předložení závěrečné monitorovací zprávy a k provedení finančního vypořádání žalobce uvádí, že je nespornou skutečností, že uvedené povinnosti nesplnil. Dle žalobce se však opět jedná pouze o formální porušení, která neměla jakýkoliv vliv na splnění účelu poskytnuté dotace a která neměla být vůbec sankcionována uložením povinnosti odvodu.
9. Pokud jde o kontrolní zjištění týkající se právního zatížení majetku, žalobce namítá, že v tomto případě neporušil příslušné dotační podmínky. Ty dle něj mají být vykládány tak, že se vztahují pouze na vědomé právní jednání, tedy na situaci, kdy by žalobce zřídil zástavní právo ve prospěch třetí osoby. Nikoliv na situaci, která nastala, tj. že předmět podpory byl zatížen z rozhodnutí příslušných orgánů (exekutora, finančního úřadu, soudu), tedy bez přímého vědomého jednání ze strany žalobce. Navíc ani v tomto případě nedošlo k narušení účelu poskytnuté podpory, což měl žalovaný promítnout do své úvahy o porušení rozpočtové kázně.

10. Žalobce nesouhlasí ani s tím, že by porušil dotační podmínky dělením předmětu veřejné zakázky. Při vypsání veřejných zakázek jednal v souladu s pokynem poskytovatele dotace, a tak nelze klást k jeho tíži, jestli došlo dle dodatečného názoru správce daně a žalovaného k dělení předmětu veřejné zakázky. K rozdělení zakázek na dodávku automobilu a na dodávku kontejnerů skutečně došlo, nicméně žalobce takto postupoval v souladu s pokyny, které obdržel od SFŽP, konkrétně od Ing. L. Z. (e-mailem ze dne 16. 10. 2009). Žalobce nemůže být sankcionován za nedodržení pravidel, jestliže sám dotační orgán mu udělil pokyn, jak má postupovat. V této souvislosti žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 8. 2013, sp. zn. 30 Cdo 737/2013.
11. Na závěr žalobce uvedl, že dle jeho propočtů je součet odvodů uvedený v napadených rozhodnutích žalovaného nesprávný. Podle žalobce by správný součet odvodů měl být v rozhodnutí žalovaného 1 745 433,92 Kč, zatímco ve výroku daného rozhodnutí je uvedena částka 1 754 434 Kč. Součet odvodů ve výroku rozhodnutí žalovaného 2 by měl činit 102 483,29 Kč, zatímco ve výroku uvedeného rozhodnutí je uvedena částka 102 547 Kč. Takový rozdíl nemůže být dle žalobce způsoben zaokrouhlením.
12. Na základě shora uvedených skutečností žalobce navrhl zrušení napadených rozhodnutí žalovaného a vrácení věcí žalovanému k dalšímu řízení.

III. Shrnutí vyjádření žalovaného

13. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že poukazem žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 100/2009 – 63 se v napadeném rozhodnutí zabýval. Konstatoval přitom, že Nejvyšší správní soud se vyslovil pouze k otázce oprávnění poskytovatele změnit rozhodnutí o poskytnutí dotace, nikoliv otázkou momentu porušení rozpočtové kázně, která je však v tomto případě klíčová. Poskytovatel nemá oprávnění posoudit, zda k porušení rozpočtové kázně došlo, kontrolou dotací je ze zákona pověřen pouze správce daně. Poskytovatel tedy nemůže *ex post* říci, že k porušení rozpočtové kázně vlastně nedošlo, protože zpětně změnil, resp. odsouhlasil změnu podmínek vlastního rozhodnutí. Jinými slovy, pokud primárně sám v rozhodnutí určil, co považuje za porušení rozpočtové kázně, není možné zpětně prohlásit, že nedodržení termínu bylo vlastně v pořádku a termín posunout až poté, co původní termín uplynul.
14. K druhému žalobcem citovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu, tedy k rozsudku č. j. 10 As 10/2014 – 43, žalovaný uvedl, že za splnění podmínek rozhodnutí zodpovídá zásadně příjemce dotace, nikoli poskytovatel, ani jiný orgán veřejné moci. Konkrétně je tato otázka řešena např. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, č. j. 1 Afs 60/2012 – 31, a ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 Afs 90/2012 – 33.
15. K námitce, podle níž je vyměření odvodu ve výši téměř 20 % poskytnuté dotace za nepředložení dokumentace závěrečného vyhodnocení akce příliš tvrdým opatřením, žalovaný konstatoval, že v Podmínkách rozhodnutí o dotaci je v oddílu C výslovně uvedeno: „*Při nesplnění termínu pro předložení podkladu pro závěrečné vyhodnocení akce se stanoví odvod ve výši 0,5 % z celkové částky dotace za každý započatý měsíc zpoždění*“. Vzhledem k tomu, že vyúčtování nebylo nikdy předloženo a nebylo dohledáno ani u SFŽP, byl odvod stanoven za každý měsíc trvání protiprávního stavu. Tedy ode dne

- následujícího po dni, kdy žalobce nepředložil dokumentaci, ačkoli tak učinit měl, do dne vyhotovení výsledku kontrolního zjištění, tj. za 40 měsíců. Proto odvod za porušení rozpočtové kázně činí 20 % částky poskytnuté dotace.
16. K námitce žalobce, podle níž i nedodržení lhůty deseti pracovních dnů pro použití finančních prostředků je ryze formálním pochybením, za které by neměl být uložen odvod za porušení rozpočtové kázně, žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí, kde je podrobně vysvětleno, z jakého důvodu byl stanoven odvod právě v takové výši. Fakt, že část dotace žalobce využil na stanovený účel, je samozřejmě ve výši odvodu zohledněn.
17. K námitce, podle níž nepředložení monitorovací zprávy a finančního vypořádání akce nemělo být sankcionováno odvodem za porušení rozpočtové kázně, žalovaný podotkl, že z napadeného rozhodnutí plyne, že se jedná o méně závažné porušení. Žalobci byl proto stanoven odvod ve výši 5 % z poskytnuté dotace za nepředložení finančního vypořádání, a ve výši 2 % z poskytnuté dotace za nepředložení monitorovacích zpráv. Správce daně nemohl přehlédnout, že žalobce tyto písemnosti nepředložil ani dodatečně.
18. Ve vztahu k otázce právního zatížení majetku žalovaný odkázal na Smlouvu o poskytnutí podpory ze SFŽP, v níž je uvedeno, že „[p]říjemce dotace je rovněž povinen zabezpečit, že předmět podpory nebude převeden na jinou osobu (ani právně zatížen, zejména zastaven ve prospěch jiné osoby) nejméně po dobu 5 let od ukončení realizace akce“. Dle žalovaného je zřejmé, že slovem „zabezpečit“ se rozumí právě situace, kdy žalobce byl povinen postupovat při svém podnikání tak, aby nebyl předmět podpory zastaven, tedy nevzniklo na něm zástavní právo. Zástavní právo vzniká kromě zástavní smlouvy také na základě rozhodnutí správního orgánu. Došlo-li k zastavení předmětu podpory ve prospěch jiné osoby, není podstatné, že se tak nestalo na základě smlouvy, ale v důsledku rozhodnutí správního orgánu.
19. K námitce žalobce, podle níž postupoval při dělení předmětu veřejné zakázky v souladu s pokynem poskytovatele dotace, žalovaný uvedl, že rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 737/2013 nedopadá na případ žalobce, neboť se zabývá zákonem danou povinností jiného správního orgánu, konkrétně povinností orgánu sociálního zabezpečení poskytovat odbornou pomoc občanům a zaměstnavatelům. Z § 6 odst. 4 písm. l) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, totiž vyplývá, že Česká správa sociálního zabezpečení je povinna poskytovat soukromým osobám odborné informace a pomoc ve věcech sociálního zabezpečení. Takovou zákonem danou pomoc však není SFŽP povinen poskytovat. Kromě toho, informace podaná e-mailem, která je navíc v rozporu s rozhodnutím o poskytnutí dotace, resp. Závaznými postupy pro zadávání zakázek spolufinancovaných ze zdrojů EU, nemůže změnit jejich znění. U kontejneru došlo tímto postupem ke snížení hodnoty zakázky pod stanovený limit oddělující zakázky nižší a vyšší hodnoty. Kromě toho je třeba si uvědomit, že informace poskytnutá pracovníci SFŽP, který poskytl 15 % celkové částky dotace, nemůže nijak závazně prezentovat názor Ministerstva životního prostředí, které poskytlo 85 % dotace. Odvod za porušení rozpočtové kázně byl za toto porušení rozpočtové kázně stanoven ve výši 1 % z částky dotace, tedy zcela v souladu se zásadou proporcionality.

20. K námitce, podle níž jsou v napadených rozhodnutích nesprávně sečteny odvody za porušení rozpočtové kázně, žalovaný uvedl, že chyby ve výpočtu se dopustil žalobce. Do svého výpočtu totiž nezahrnul odvody za porušení povinnosti vztahující se k použití poskytnutých prostředků, kdy v průběhu financování akce na účtu klesne zůstatek pod výši poskytnuté dotace (tzv. bilance vlastního účtu).

IV. Posouzení věci krajským soudem

21. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). O věci samé rozhodl bez nařízení jednání, v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. Žalobu shledal částečně důvodnou.
22. Krajský soud rozhoduje v dané věci již podruhé. Jeho předchozí rozsudek č. j. 31Af 57/2015 – 106 byl zrušen Nejvyšším správním soudem, který krajskému soudu vytkl, že bez jakéhokoli odůvodnění zrušil kromě rozhodnutí žalovaného i jemu předcházející rozhodnutí správce daně. Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že v této věci nebyl důvod takto postupovat. Žádné další pochybení krajského soudu neshledal. Krajský soud je uvedeným právním názorem vázán, ve zbytku však nevidí důvod jakkoliv se odchýlit od závěrů, které vyslovil již v rozsudku č. j. 31Af 57/2015 – 106.
23. Předmětem přezkumu v nynější věci je platební výměr, kterým byl žalobci vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do SFŽP (platební výměr 2) a následné rozhodnutí žalovaného, kterým byl tento odvod snížen na částku 102 547 Kč (rozhodnutí žalovaného 2). Na základě Smlouvy o poskytnutí podpory ze SFŽP žalobce obdržel dotaci ve výši 738 150 Kč na spolufinancování projektu „Zařízení na ekologickou úpravu auto vraků – Grund“. Předmětem projektu byla rekonstrukce stávající budovy autovrakoviště tak, aby zde mohly být rozebírány autovraky na díly a části, které je možné dále využívat (recyklovat), a pořízení techniky pro nakládání s autovraky. Dle finančního rámce projektu činily celkové výdaje předmětné akce 7 692 029 Kč, z toho způsobilé veřejné výdaje 4 921 000 Kč. Z této částky poskytl SFŽP 15 % prostředků a Ministerstvo životního prostředí 85 % prostředků.
24. Správce daně zahájil u žalobce dne 6. 12. 2013 kontrolu ve věci zjištění skutečností rozhodných pro správné zjištění a stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně dle zákona o rozpočtových pravidlech u prostředků poskytnutých žalobci ze strany SFŽP a Ministerstva životního prostředí. Daňovou kontrolu správce daně uzavřel zjištěním, že účel projektu byl sice splněn (tj. budova rozborky autovrakoviště byla řádně zrekonstruována a technika pro nakládání s autovraky byla nakoupena), nicméně některé z podmínek stanovených ve Smlouvě o poskytnutí podpory ze SFŽP byly porušeny.
25. Předně, žalobce neprokázal, že by předložil dokumentaci k závěrečnému vyhodnocení akce SFŽP, a to ani v původně stanoveném termínu (do 30. 4. 2011), ani v prodlouženém termínu (do 31. 7. 2011). SFŽP nedokázal dohledat předmětnou dokumentaci ani k dotazu, který mu správce daně položil v průběhu daňové kontroly. Podle správce daně tak žalobce porušil povinnosti uvedené v části III. písm. f) Smlouvy o poskytnutí podpory ze SFŽP. Dále, v období od 7. 6. 2011 do 1. 7. 2011 a v období

- od 25. 10. 2011 do 13. 12. 2011 neměl žalobce dostatek vlastních finančních prostředků na běžném účtu, v důsledku čehož použil dotace v celkové výši 162 868,62 Kč a 544 821,17 Kč na jiný účel, než na které byly určeny. Podíly neoprávněně použité dotace ze SFŽP na těchto částkách činily 24 430,29 Kč a 81 723,17 Kč. Podle správce daně tak žalobce porušil povinnosti uvedené v části III., bodu 6., oddílu A, písm. a) Smlouvy o poskytnutí podpory ze SFŽP. Správce daně dále shledal porušení podmínky uhrazení faktur do 10 pracovních dnů od data jejich poskytnutí. Žalobce u části dotace ve výši 26 500,80 Kč, kterou přijal od SFŽP na běžný účet dne 31. 5. 2011, uhradil fakturu až dne 12. 7. 2011 (lhůta byla stanovena do 14. 6. 2011). U části dotace ve výši 214 149,59 Kč, kterou přijal od SFŽP dne 19. 10. 2011, pak žalobce uhradil fakturu až postupně v rozmezí mezi 8. 11. 2011 a 6. 12. 2011 (lhůta byla stanovena do 3. 11. 2011). Dle správce daně tak nedodržel lhůty stanovené v části III., bodu 6., oddílu A, písm. b) Smlouvy o poskytnutí podpory ze SFŽP. Z výpisu z katastru nemovitostí platného k 1. 6. 2014 vyplynulo, že na předmět podpory byl zapsán exekuční příkaz k prodeji nemovitostí a zástavní právo exekutorské. Správce daně v této skutečnosti spatřoval porušení povinnosti stanovené v části III., bodu 5., písm. e) Smlouvy o poskytnutí podpory ze SFŽP.
26. Správce daně dále žalobci vyčetl nepředložení závěrečné monitorovací zprávy, což označil za porušení povinnosti stanovení v části III., bodu 6., oddílu B, písm. f) Smlouvy o poskytnutí podpory ze SFŽP, a neprovedení finančního vypořádání, vyžadovaného v části III., bodu 6., oddílu B, písm. i) Smlouvy o poskytnutí podpory ze SFŽP. Správce daně konečně také zjistil, že došlo k rozdělení předmětu zakázky na dodávku víceúčelového automobilu s příslušenstvím a na dodávku kontejneru. Konstatoval, že plnění zakázky na dodávku víceúčelového automobilu s příslušenstvím a na dodávku kontejneru spolu místně i časově souvisí, a předměty obou zakázek tak tvoří jeden funkční celek. Pro dodávku automobilu byl jako příslušenství uveden jednoramenný nosič kontejneru a kontejnery jsou v rámci projektu využívány společně s vozidlem. Pro stanovení předpokládané hodnoty projektu byl přitom zadavatel povinen sečíst plnění, která spolu místně, věcně a časově souvisí, dle „Závazných postupů pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných ze zdrojů EU, nespádajících pod aplikaci zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v programovém období 2007-2013“ (dále jen „Závazné postupy pro zadávání veřejných zakázek“). Dělením předmětu zakázky žalobce dle správce daně porušil povinnost uvedenou v oddílu C., písm. a) Smlouvy o poskytnutí podpory ze SFŽP.
27. Správce daně spatřoval ve všech uvedených pochybeních žalobce porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech a vyměřil mu za to odvod ve výši poskytnuté dotace (tj. ve výši 738 150 Kč). Žalovaný se v řízení o odvolání proti platebnímu výměru 2 ztotožnil se závěry správce daně, podle nichž došlo k popsáním porušením rozpočtové kázně, nicméně výši vyměřeného odvodu považoval za nepřiměřenou. Výši odvodu tak nově vyměřil následujícím způsobem.
28. Za nepředložení dokumentace závěrečného vyhodnocení akce SFŽP stanovil odvod ve výši 5 % z částky poskytnuté žalobci ze strany SFŽP (tj. 36 907,50 Kč). Konstatoval přitom, že žalobce sice realizoval projekt v souladu s předloženou žádostí a dle dokumentace uvedené v technické a finanční příloze Rozhodnutí MŽP. Zároveň však bylo nutno přihlédnout k nedůslednosti žalobce, který vůbec (tedy ani dodatečně) nepředložil dokumentaci závěrečného vyhodnocení akce SFŽP. K nedodržení použití

poskytnutých finančních prostředků k úhradě příslušných nákladů nejpozději do 10 pracovních dnů od data jejich poskytnutí žalovaný uvedl, že žalobce sice splnil účel poskytnuté dotace, nicméně i tak je třeba jej za předmětné pochybení postihnout. Odvod v tomto případě stanovil ve výši 1 % z částek, u nichž žalobce nedodržel uvedenou lhůtu, tj. ve výši 2 406,50 Kč. K právnímu zatížení předmětu dotace žalovaný rovněž konstatoval, že žalobce sice splnil účel dotace, ale bylo nutné přihlédnout rovněž k tomu, že svým jednáním dospěl do situace, kdy předmět podpory byl právně zatížen. Odvod za dané porušení rozpočtové kázně stanovil ve výši 5 % z dotace poskytnuté žalobci SFŽP. Porušení povinnosti vztahující se k použití prostředků, kdy v průběhu financování klesl na účtu zůstatek pod výši poskytnuté dotace (bilance vlastního účtu), žalovaný hodnotil jako méně závažné pochybení. Stanovil tak za něj odvod ve výši 0,5 % z neoprávněně použité částky, o kterou byla dotace ponížena a následně dofinancována, za každý započatý kalendářní měsíc trvání protiprávního stavu (tj. celkem 1470,15 Kč). V případě nepředložení finančního vypořádání SFŽP stanovil žalovaný odvod ve výši 5 % z dotace poskytnuté SFŽP (tj. 36 907,50 Kč), v případě nepředložení závěrečné monitorovací zprávy ve výši 2 % z dotace poskytnuté SFŽP (tj. 14 762,99 Kč). Za pochybení spočívající v nedovoleném dělení předmětu zakázky žalovaný stanovil odvod ve výši 1 % z částky dotace SFŽP týkající se hodnoty veřejné zakázky, tj. ve výši 584,29 Kč.

29. Žalobce podal společnou žalobu proti rozhodnutím žalovaného 1 a 2. Prvním žalobním bodem žalobce napadá závěr žalovaného, podle nějž nedodržel závazný termín realizace akce. Za toto pochybení však byl žalobci určen odvod pouze v platebním výměru 1, a uvedený závěr tak je obsažen toliko v rozhodnutí žalovaného 1. Touto otázkou se tedy krajský soud blíže zabýval ve věci vedené pod sp. zn. 31Af 55/2016. Všechny ostatní žalobní body se již týkají obou rozhodnutí žalovaného.
30. Krajský soud shledal **důvodnou** námitku, kterou žalobce zpochybňuje vyměření odvodu za porušení dotačních podmínek dělením předmětu veřejné zakázky.
31. Mezi žalobcem a žalovaným není sporu o skutkovém stavu. Žalobce nezpochybňuje, že vypsál samostatné zakázky na dodávku víceúčelového automobilu s příslušenstvím a na dodávku kontejneru. Nerozporuje ani skutečnost, že předměty obou zakázek tvoří jeden funkční celek. Poukazuje však na skutečnost, že postupoval v souladu s pokyny, které obdržel od SFŽP, konkrétně e-mailem ze dne 16. 10. 2009 od projektové manažerky SFŽP L. Z. Ve správním řízení toto tvrzení doložil výtiskem obsahujícím přepis e-mailové konverzace, jehož součástí je i předmětná zpráva. Z tohoto přepisu plyne, že zástupkyně žalobce zaslala Z. k „odsouhlasení“ zadávací dokumentaci a související dokumenty k veřejné zakázce „Dodávka víceúčelového automobilu s příslušenstvím“. Z odpovědi Ing. Z. je patrné, že žalobce původně hodlal vypsát jednu veřejnou zakázku na dodávku automobilu i kontejneru, Z. mu ale sdělila následující: „(...) *na auto a kontejnery musíte mít bohužel dvě VR, není společný výrobce na auta a kontejnery a Fond preferuje rozdělení zakázky (...)*“. Žalovaný autenticitu daného e-mailu nezpochybňuje.
32. Krajský soud k nastalé situaci uvádí, že souhlasí s žalovaným, který ve vyjádření k žalobě uvedl, že odkaz žalobce na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 8. 2013, sp. zn. 30 Cdo 737/2013, je zde nepřipadný. Relevantní pro posouzení dané věci je nicméně judikatura Nejvyššího správního soudu k právu příjemce dotace dovolat se

zásady legitimního očekávání. Odkázat lze zejména na rozsudek ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012 - 38, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k následujícím závěrům:

„K výkladu zásady legitimního očekávání v daném kontextu Nejvyšší správní soud odkazuje zejména na judikaturu Soudního dvora týkající se zpětného vymáhání finančních prostředků čerpaných z rozpočtu EU. Zdejší soud si je přitom vědom toho, že jak legislativa EU, tak i judikatura Soudního dvora řeší pouze případy týkající se nakládání s finančními prostředky pocházejícími ze strukturálních fondů a z jiných dostupných finančních nástrojů EU. Dotace pocházející čistě ze státního rozpočtu členského státu EU se řídí zákony daného státu (až na výjimky týkající se nediskriminace, rovného zacházení a nenarušení hospodářské soutěže v rámci jednotného trhu EU). I přesto je možné níže uvedené zásady posuzování čerpání a nakládání s dotacemi z rozpočtu EU vztáhnout i na finanční prostředky čerpané pouze ze státního rozpočtu. Bylo by nelogické a v rozporu se zásadou jednoty právního řádu, kdyby přidělování a kontrola nakládání s finančními prostředky z rozpočtu EU a z domácího rozpočtu členského státu nepodléhalo obdobným standardům.

Klíčovými evropskými předpisy upravujícími zpětné vymáhání finančních prostředků čerpaných z rozpočtu EU byla nejprve nařízení Rady (EHS) č. 2052/88 a nařízení Rady (EHS) č. 4253/88. K jejich zrušení došlo s platností od 1. 1. 2000 nařízením Rady (ES) č. 1260/1999, které obě předchozí nařízení nahradilo, přičemž plně zachovává a recipuje principy, na kterých byla uvedená nařízení postavena.

Z judikatury Soudního dvora k uvedeným předpisům plyne, že za dodržení všech podmínek dotací jsou výlučně odpovědní 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. Předpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání je v takovém případě poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, která mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena, a dále skutečnost, že tato ujištění jsou v souladu s použitelnými právními předpisy [rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 3. 2010, Sviluppo Italia Basilicata (C-414/08, Sb. rozh. s. I-02559); viz zejména body 102 a 107 rozsudku]. Zásady legitimního očekávání se tak nemůže dovolávat příjemce, který se dopustil zjevného porušení platné právní úpravy [rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 3. 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další (spojené věci C-383/06 až C-385/06, Sb. rozh. s. I-01561); bod 56] (...).

Samotná skutečnost, že v nynějším případě byli poskytovatelé dotací v době, kdy o jejich poskytnutí stěžovateli rozhodovali, obeznámeni s tím, jakým způsobem zadal zakázku na realizaci Projektu VD Lysá nad Labem, tedy neznamená, že by se stěžovatel mohl v řízení o porušení rozpočtové kázně úspěšně dovolávat zásady legitimního očekávání. Stěžovateli se nedostalo žádných konkrétních ujištění ze strany poskytovatelů dotací (tj. MŽP a SFDI) ohledně souladu jeho postupu při zadávání předmětné veřejné zakázky se zákonem. Stěžovatel se svým postupem navíc dopustil zjevného porušení zákona o veřejných zakázkách.“

33. Z uvedeného rozsudku 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“.

34. Pokud jde o první z těchto podmínek, pak krajský soud nemá pochyb o tom, že se žalobci dostalo „konkrétních ujištění“ ve smyslu citované judikatury Nejvyššího správního soudu (respektive judikatury Soudního dvora, na niž Nejvyšší správní soud odkazuje). Těžko si lze představit, co jiného by mělo příjemce dotace dostatečným způsobem „ujistit“ o tom, že má při vypsání veřejné zakázky postupovat určitým způsobem, než výslovné sdělení pověřené pracovnice poskytovatele dotace, podle něž poskytovatel dotace preferuje právě takový postup (a ne postup, který příjemce dotace původně zamýšlel zvolit). Nic na tom nemění skutečnost, že Z. poskytla žalobci toto ujištění e-mailem. Méně formální způsoby komunikace jsou při (mnohdy velmi komplikované) administraci dotací zcela běžné. Žádnou roli nehraje ani to, že žalobce čerpal na daný projekt dotace od dvou subjektů (od SFŽP a Ministerstva životního prostředí). Příjemce dotace může důvodně očekávat, že představitelé určité veřejné instituce (poskytovatele dotace) mu nebudou sdělovat zavádějící a mylné informace či pokyny. Bylo by absurdní po něm požadovat, aby si je všechny pro jistotu ověřoval i u dalšího poskytovatele dotace. Zvláště když jde o dvě úzce provázané instituce (Ministerstvo životního prostředí je správcem SFŽP).
35. Komplikovanější otázkou je, zde byla splněna i druhá z výše uvedených podmínek. Žalovaný namítá, že žalobce svým postupem porušil Závazné postupy pro zadávání veřejných zakázek. V čl. 6.4.1 Závazných postupů pro zadávání veřejných zakázek je skutečně stanoveno, že *„[z]adavatel je povinen postupovat tak, aby nedocházelo k dělení předmětu zakázky na menší zakázky s cílem snížit hodnotu zakázky pod stanovené limity pro jednotlivé postupy uvedené v článku 13. a 14., včetně limitů oddělujícího zakázky malého rozsahu a zakázky vyšší hodnoty. S ohledem na tento požadavek je zadavatel povinen vzít v úvahu všechna obdobná, spolu související plnění, která zamýšlí pořídit v průběhu jednoho účetního období, a tato plnění sečíst, nebo všechna plnění, která spolu místně, věcně a časově souvisí, nebo jejichž předměty plnění tvoří jeden funkční celek.“* Nicméně Závazné postupy pro zadávání veřejných zakázek nejsou obecně závazným právním předpisem, přímo totiž zavazují pouze řídicí orgány jako subjekty zodpovědné za řízení a provádění operačního programu (čl. 1.1). Tyto závazné postupy byly vytvořeny ve spolupráci Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva financí, neboť zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), komplexně neupravoval celou oblast zadávání zakázek a jednotlivé řídicí orgány k nastavení základních postupů v oblasti zadávání zakázek mimo působnost uvedeného zákona přistupovaly rozdílně. Účelem tedy bylo sjednotit tyto přístupy (čl. 1.3). Závazné postupy představují základní minimum v oblasti zadávání zakázek nespádajících pod působnost zákona o veřejných zakázkách, které musí řídicí orgány reflektovat ve svých metodických pokynech (čl. 1.4).
36. Žalobce tedy nebyl Závaznými postupy pro zadávání veřejných zakázek přímo vázán. Ostatně Smlouva o poskytnutí podpory ze SFŽP na ně ani nijak neodkazuje. V části III., bodu 6., oddílu C, písm. a) uvedené smlouvy se pouze uvádí, že příjemce podpory *„je povinen dodržovat pravidla pro zadávání zakázek stanovená v čl. 7 Směrnice MŽP č. 5/2008, a to i v průběhu realizace akce. Přitom je povinen vždy dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace“*. Čl. 7 Směrnice MŽP č. 5/2008 odkazuje zadavatele, na které se nevztahuje povinnost postupovat dle zákona o

- veřejných zakázkách, na přílohu č. 4 dané směrnice. Tato příloha ale obdobné pravidlo, jako výše citované pravidlo obsažené v čl. 6.4.1 Závazných postupů pro zadávání veřejných zakázek, neobsahuje. Krajský soud je tedy názoru, že postup žalobce nepředstavoval „zjevné porušení platné právní úpravy“.
37. Pouze pro úplnost krajský soud dodává, že nepřehlédl část III., bod 6., oddíl C, písm. a) Smlouvy o poskytnutí podpory ze SFŽP, kde se obecně uvádí, že příjemce podpory je při nakládání s podporou poskytnutou podle této smlouvy dodržovat pravidla upravená programovým dokumentem OPŽP, Implementačním dokumentem OPŽP, aktuální Metodikou finančních toků a Směrnicí MŽP. Krajský soud ale není schopen posoudit, zda v některém z těchto dokumentů a metodik nebylo případně předmětné pravidlo rovněž obsaženo (už jen proto, že ne všechny jsou dnes volně veřejně dostupné). Žalovaný každopádně nic takového ani netvrdí.
38. Z uvedených důvodů krajský soud shledal, že vyměřením odvodu za údajné porušení dotačních podmínek spočívajícím v dělení předmětu veřejné zakázky byla porušena zásada legitimního očekávání.
39. Ostatní žalobní námitky jsou **nedůvodné**.
40. Také v případě dalších pochybení, za něž byly žalobci vyměřeny odvody, není žádného sporu o skutkovém stavu. Žalobce dokonce ve většině případů připouští i to, že se dopustil porušení povinností stanovených ve Smlouvě o poskytnutí podpory ze SFŽP (nepředložením dokumentace k závěrečnému vyhodnocení akce, použitím části dotace na jiný účel, než na který byla určena, porušením podmínky uhrazení faktur do 10 pracovních dnů od data jejich poskytnutí, nepředložením závěrečné monitorovací zprávy a neprovedením finančního vypořádání). Nesouhlasí pouze s tím, že by došlo k nepřipustnému právnímu zatížení předmětu dotace. K tomu krajský soud uvádí, že podle části III., bodu 5., písm. e) Smlouvu o poskytnutí podpory ze SFŽP je příjemce dotace „*povinen zabezpečit, že předmět podpory nebude převeden na jinou osobu (ani právně zatížen, zejména zastaven ve prospěch jiné osoby) nejméně po dobu 5 let od ukončení realizace akce*“. Jak výstižně uvádí žalovaný, pojmem „zabezpečit“ obsaženým v citovaném ustanovení je nutno rozumět rovněž povinnost příjemce dotace postupovat při svém podnikání tak, aby nebyl předmět podpory zastaven, tedy aby na něm nevzniklo zástavní právo. Žalobce tedy porušil také tuto povinnost stanovenou Smlouvou o poskytnutí podpory ze SFŽP.
41. Obrana žalobce tak v podstatě spočívá v tvrzení, že se jednalo pouze o drobná administrativní pochybení. Vzhledem k tomu, že účel dotace byl splněn, jsou dle žalobce vyměřené odvody neproporcionální. S tím však krajský soud nesouhlasí. Na námitky žalobce, podle nichž výše popsaná pochybení nepředstavovala (pro svou marginálnost) porušení rozpočtové kázně, nelze přistoupit. Jestliže příjemce dotace poruší podmínky stanovené ve smlouvě uzavřené s poskytovatelem dotace (případně v rozhodnutí o poskytnutí dotace), dopustí se porušení rozpočtové kázně, byť jde o povinnosti spíše administrativní povahy. Skutečnost, že jde o méně závažná pochybení, může mít vliv na výši vyměřeného odvodu. Nelze však akceptovat názor, že pokud je účel dotace splněn, nehraje nesplnění dalších povinností žádnou roli. Tyto povinnosti nejsou zcela samoučelné a jejich porušování (navíc mnohočetné, jak tomu bylo v posuzovaném případě) by nemělo zůstat zcela bez postihu (obdobně viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2014, č. j. 62 Af 22/2013 – 66,

potvrzený rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2014, č. j. 2 As 106/2014 – 46). Ve věci, v níž Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem č. j. 4 As 117/2014 – 39, na nějž se opakovaně odvolává žalobce, se jednalo o odlišnou situaci oproti nyní posuzované věci. V dané věci byl totiž příjemci dotace vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši odpovídající 100 % poskytnuté dotace. V situaci, kdy se jednalo spíše o drobná administrativní pochybení, považoval takový odvod za neproporcionální jak Krajský soud v Ústí nad Labem, tak i následně Nejvyšší správní soud. V nynější věci byl žalobci sice původně také vyměřen odvod v takové výši, nicméně žalovaný jeho výši následně korigoval.

42. Jestliže snad žalobcovy námitky měly směřovat k tomu, že mu odvod měl být s ohledem na zásadu proporcionality snížen ještě výrazněji, než jak to učinil žalovaný, pak je třeba uvést, že žalobce nijak nespecifikuje, jakou výši odvodu nebo alespoň jakou metodu jeho výpočtu by považoval za proporcionální. Žalovaný v napadeném rozhodnutí přehledně popsal metodu, na jejímž základě stanovil výši vyměřeného odvodu (blíže viz bod 28 tohoto rozsudku). Krajský soud považuje zvolená kritéria za racionální a nevidí důvod (při absenci konkrétního alternativního návrhu ze strany žalobce) je zpochybňovat. Ve vztahu k případům, u nichž se se správními orgány shoduje na tom, že došlo k porušení rozpočtové kázně, tedy krajský soud považuje vyměřené odvody za proporcionální.
43. Nedůvodná je rovněž námitka, podle níž jsou v napadeném rozhodnutí žalovaného nesprávně sečteny odvody za porušení rozpočtové kázně. Krajský soud provedl přepočtení výsledného odvodu a souhlasí s žalovaným, že chyby ve výpočtu se naopak dopustil žalobce tím, že do své kalkulace nezahrnul odvod za porušení povinnosti vztahující se k použití poskytnutých prostředků, kdy v průběhu financování akce na účtu klesne zůstatek pod výši poskytnuté dotace (tzv. bilance vlastního účtu).

V. Závěr a náklady řízení

44. Krajský soud z výše uvedených důvodů zrušil napadené rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s.).
45. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl ve věci úspěšný, krajský soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení spočívajících v náhradě zaplaceného soudního poplatku za žalobu proti rozhodnutí žalovaného 2 ve výši 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žaloby ve výši 1 000 Kč a dále v náhradě nákladů právní služby poskytnuté advokátem za 3 úkony po 3 100 Kč, včetně paušální náhrady hotových výdajů po 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Protože je zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku odpovídající dani, kterou je zástupce povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celkem je tedy žalovaný povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 16 342 Kč. Krajský soud uložil takto vyčíslené náklady zaplatit k rukám zástupce žalobce, neboť jde o advokáta.

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 nejbližze 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.

Hradec Králové 19. prosince 2017

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
R. V.