



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců JUDr. Radimy Gregorové, Ph.D. a Mgr. Petra Sedláka, v právní věci žalobce **Města Vsetín**, IČ: 00304450, se sídlem Vsetín, Svárov 1080, zastoupeného Doc. JUDr. Ing. Radkem Jurčíkem, Ph.D., advokátem se sídlem Brno, Čápkova 44, proti žalovanému **Finančnímu ředitelství v Brně**, se sídlem Brno, nám. Svobody 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2.5.2011, č.j. 5566/11-1700-708238,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně ze dne 2.5.2011, č.j. 5566/11-1700-708238, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení ve výši 10.640,- Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám právního zástupce žalobce Doc. JUDr. Ing. Radka Jurčíka, Ph.D., advokáta se sídlem Brno, Čápkova 44.

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení

[1] Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně dne 17.6.2011 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 2.5.2011, č.j. 5566/11-1700-708238. Žalovaný svým rozhodnutím zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Finančního úřadu ve Vsetíně ze dne 17.9.2010, platební výměr č. 84553/2010, č.j. 84553/10-403980804471 na odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu II ve výši 1.904.168,- Kč

II. Obsah žaloby

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného z následujících důvodů. Žalobce tvrdí, že byla porušena procesní pravidla, neúplně zjištěn skutkový stav věci, dále namítl jiný právní názor na výklad rozpočtových pravidel a brojil proti nepřesvědčivému odůvodnění napadeného rozhodnutí, nepřezkoumatelnosti rozhodnutí a proti nevypořádání se se všemi odvolacími námitkami. Dle žalobce rozhodnutí správce daně stojí na závěru, že žalobce porušil povinnosti stanovené Rozhodnutím o poskytnutí dotace č. 77 ze dne 16.12.2008 tím, že nezískal alespoň tři cenové nabídky a zároveň nebylo v dokumentaci zdůvodněno, proč nebylo možno vybrat alespoň tři cenové nabídky. Proti uvedenému závěru žalobce brojil s tím, že se ve věci jednalo o veřejnou zakázku malého rozsahu a nebyla zadávána v zadávacím řízení, zároveň žalobce odůvodnil, proč nezískal tři cenové nabídky, nadto povinnost získat tři cenové nabídky byla žalobci stanovena dodatečně. S těmito tvrzeními se žalovaný nevypořádal. Dále žalobce uvedl časový přehled podstatných událostí ve věci k prokázání dodatečného stanovení podmínky tří cenových nabídek. Žalobce poukázal i na kontrolu společnosti Cross Czech, a.s., která neshledala porušení na straně žalobce.

[3] K rozhodnutí o poskytnutí dotace žalobce uvedl, že to ho zavazovalo pouze do budoucna a nemohlo se vztahovat na úkony učiněné žalobcem před vydáním tohoto rozhodnutí s tím, že žalobce činil předcházející úkony v dobré víře. Žalobce dále nesouhlasil s tím, že by postupoval v rozporu s Příručkou pro příjemce grantu z FM EHP/Norska, když poukázal na rozpornost jednotlivých verzí příručky. S odkazem na judikaturu žalobce namítl, že aplikací pravidla o obstarání minimálně tří nabídek by došlo k pravé zpětné účinnosti pravidel dotačního titulu.

[4] Žalobce namítl, že povinnost zdůvodnit v dokumentaci zakázky, proč nebylo možno získat tři cenové nabídky, není podepřena konkrétními důvody a není tedy stanoveno, jak lze danou skutečnost zdůvodnit. Nejasnost až neurčitost této podmínky nemá být kladena k tíži příjemce. Žalobce opětovně poukázal na to, že správce daně pomínul výsledky šetření společnosti Cross Czech, a.s. a odkázal na zápis hodnotící komise ze dne 9.11.2007, kde je uvedeno zdůvodnění, proč nebylo možno získat tři nabídky. S ohledem na toto zdůvodnění nemá dle žalobce napadené rozhodnutí oporu ve zjištěném skutkovém stavu věci.

[5] Žalobce namítl, že v rámci celé zakázky postupoval podle pokynů poskytovatele dotace a tento měl k dispozici před vydáním rozhodnutí o přidělení dotace veškeré informace, vč. informací o tom, že v zadávacím řízení nebyl obdržen minimální počet tří nabídek. Vydáním rozhodnutí poskytovatel dotace dle žalobce aproboval v plném rozsahu postupy a právní jednání příjemce, vč. hodnocení pravidla o nutnosti obdržet minimálně tři nabídky. Poskytovatel dotace by neměl zpětně zpochybňovat platnost a závaznost vlastního rozhodnutí. Za klíčové žalobce považuje skutečnost, že poskytl určité zdůvodnění absence nejméně tří cenových nabídek a poskytovatel rozhodnutím o poskytnutí dotace toto zdůvodnění akceptoval.

[6] Žalobce s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.8.2004, ve věci sp.zn. 2 Afs 11/2009, namítl, že kontrolori nezjistili jiný účel použití dotace, ani neehospodárné vynaložení prostředků a nebyl tak správce daně oprávněn uložit žalobci sankční odvod. Tímto postupem žalovaný zasáhl do ústavně zaručeného práva na samosprávu, když rovněž porušil ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[7] Žalobce dále namítl, že se v souzené věci jednalo o veřejnou zakázku malého rozsahu a v předmetné době byl u těchto zakázek obecně nižší standard pojetí základních zásad zadávacího řízení, což lze doložit i neexistencí metodických směrnic. Nadto poukázal na fakt, že některé dotační tituly pravidlo tří nabídek buď vůbec nestanoví nebo není trváno na jeho splnění.

[8] Následně žalobce poukázal na průtahy v řízení, resp. na celkovou délku řízení včetně kontrolního šetření. Za počátek řízení považoval žalobce zahájení kontroly Ministerstvem financí ČR prostřednictvím společnosti Ernst & Young s.r.o. dne 19.11.2009. Celková délka řízení měla být zohledněna při stanovení odvodu za tvrzené porušení rozpočtové kázně. V této souvislosti žalobce odkázal na nálezy Ústavního soudu ČR ve věci sp.zn. I. ÚS 554/04.

[9] Zároveň žalobce napadl porušení principu právní jistoty a zákazu opakovaných kontrol. Žalobce namítl, že předmetná veřejná zakázka byla opakovaně kontrolována různými subjekty s různými kontrolními závěry, což porušuje princip právní jistoty žalobce. Dle žalobce kontroly provedly společnosti Cross Czech, a.s., Deloitte Audit s.r.o. a Ernst & Young s.r.o. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu ČR a Nejvyššího správního soudu žalobce namítl, že jak kontrola společnosti Ernst & Young s.r.o., tak kontrola správce daně měla stejný předmět jako kontrola společnosti Cross Czech, s.r.o., a jelikož kontroly byly prováděny buď státem nebo jménem státu, byly tyto kontroly v rozporu s principem zákazu opakované kontroly.

[10] Závěrem žalobce odkázal na dle jeho názoru relevantní judikaturu a navrhl zrušit žalobou napadené rozhodnutí, stejně jako jemu předcházející platební výměr.

III. Vyjádření žalovaného

[11] Žalovaný ve svém vyjádření, doručeném soudu dne 12.10.2011, odkázal na spisový materiál a k námitkám žalobce uvedl následující. K dodatečnému stanovení podmínky nejméně tří cenových nabídek a nesouladu příruček pro příjemce grantu odkázal na žalobou napadené rozhodnutí a uvedl, že je podstatné, že žalobce stvrdil svým podpisem fakt, že byl seznámen s rozhodnutím o poskytnutí dotace. Dle žalovaného rozhodnutím dochází k akceptaci podmínek, které stanovil poskytovatel dotace, neboť na poskytnutí dotace není právní nárok. Akceptoval-li žalobce podmínky obsažené v rozhodnutí, nemohlo dojít k zásahu do jím nabytých práv. Žalobce ani nepožádal o změnu rozhodnutí, jak mu bylo umožněno v části VII. Bod 3 rozhodnutí. Zároveň žalovaný nesouhlasil s tvrzením, že by poskytovatel dotace rozhodnutím o poskytnutí dotace aproboval předchozí kroky žalobce.

[12] Dále žalovaný uvedl, že žalobce nezdůvodnil, proč nezískal tři cenové nabídky. Opakované oslovení zájemců, kteří byli osloveni v předcházejícím výběrovém řízení, a to se stejným výsledkem, nepovažoval žalovaný za dostatečné zdůvodnění. Žalobce nijak racionálně nezdůvodnil, proč oslovil shodnou skupinu subjektů v opětovně vypsaném shodném řízení.

[13] K opakovaným kontrolám žalovaný uvedl, že nelze ztotožňovat kontrolu ze strany soukromých společností a kontrolu správcem daně, neboť ostatní kontrolní subjekty nejsou v postavení správce daně. Dle žalovaného je přípustný souběh daňové kontroly a kontroly dle zákona č. 320/2001 Sb., o kontrole ve veřejné správě. Závěrem žalovaný namítl zamítnutí žaloby.

IV. Relevantní skutečnosti vyplývající ze správního spisu

[14] Dne 16. 12. 2008 vydalo Ministerstvo financí rozhodnutí o poskytnutí dotace č. 77, kterým byla městu Vsetín (dále jen „žalobce“) poskytnuta dotace v rámci Finančního mechanismu na zabezpečení realizace individuálního projektu Cesta k udržitelnému rozvoji Vsetínska. Ve čl. IV bodu 11 písm. b) tohoto rozhodnutí bylo uvedeno, že příjemce je povinen při zadávání zakázek malého rozsahu nad ekvivalent 5.000 eur získat alespoň tři cenové nabídky; případně v dokumentaci zdůvodnit, proč nebylo možné tři cenové nabídky získat.

[15] Ze zápisu hodnotící komise ze dne 9. 11. 2007 vyplývá, že žalobce v rámci prvního zadávacího řízení (ze dne 26.9.2007) na koncept územního plánu Vsetína oslovil pět uchazečů; z těchto dva uchazeči zaslali zadavateli písemnou omluvu, že se z kapacitních důvodů nemohou zadávacího řízení zúčastnit; další dva na výzvu nereagovali vůbec. Nabídku pak podal pouze jeden uchazeč. Řízení proto bylo zrušeno, nicméně v rámci opakovaného řízení (9.11.2007) bylo vyzváno pět stejných dodavatelů se stejným výsledkem. Ve výběrovém řízení na zpracování Návrhu územního plánu (10.9.2009) bylo opětovně osloveno pět stejných subjektů, jako v předcházejících řízeních, z nichž jeden subjekt nabídku odmítl a tři na výzvu nereagovali.

[16] Finanční úřad ve Vsetíně (dále jen „správce daně“) dospěl k závěru, že výše uvedeným jednáním došlo k porušení rozpočtové kázně, konkrétně ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen „rozpočtová pravidla“), a proto dne 17. 9. 2010 vydal platební výměr č. 84553/2010, č. j. 84553/10/403980804471, kterým žalobci na základě ustanovení § 44a odst. 3 písm. d), odst. 4 písm. c) a odst. 8 rozpočtových pravidel a podle ustanovení § 46 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“) vyměřil odvod do Národního fondu II za porušení rozpočtové kázně ve výši 1.904.168 Kč.

[17] Proti zmíněnému platebnímu výměru podal žalobce dne 19. 10. 2010 odvolání, ve kterém mimo jiné namítal, že pravidlo o tom, že příjemce dotace je povinen získat alespoň tři zájemce, se objevuje až v pozdější verzi Příručky pro příjemce dotace z FM/Norska. Předmětné pravidlo nemůže působit zpětně na postupy, jež již byly realizovány – tedy na již proběhlé zadávací řízení.

[18] Dne 2. 5. 2011 vydalo Finanční ředitelství v Brně (dále jen „žalovaný“) rozhodnutí o odvolání č. j. 5566/11-1700-708238. Odvolání bylo zamítnuto; rozhodnutí správce daně tedy bylo potvrzeno s odůvodněním. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce správní žalobu.

V. Posouzení věci krajským soudem

[19] Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první, s.ř.s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, že napadené rozhodnutí žalovaného nebylo vydáno v souladu se zákonem. O žalobě soud rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z ustanovení § 76 odst. 1 s.ř.s.

V. a Judikatura k porušení rozpočtové kázně

[20] S ohledem na skutečnost, že v průběhu času došlo k vývoji judikatury Nejvyššího správního soudu ve věci sankčních odvodů, považuje soud za podstatné ve stručnosti před vlastním hodnocením námitek nastínit tento vývoj.

[21] Výchozí judikaturu, kterou argumentuje žalobce, tvoří rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2004, č. j. 2 Afs 11/2004-73, dle kterého *„Neoprávněným použitím prostředků státního rozpočtu podle § 30 odst. 1 zákona ČNR č. 576/1990 Sb., rozpočtová pravidla republiky, není dočasné vložení prostředků na bankovní vkladové účty, neboť tím nebylo zmařeno použití návratné finanční výpomoci ke stanovenému účelu.“* Citovaný rozsudek se vztahuje k předcházející právní úpravě, tj. k zákonu č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky). Zmiňované ust. § 30 odst. 1 starých rozpočtových pravidel znělo takto: *„Neoprávněně použité nebo zadržené prostředky státního rozpočtu republiky nebo státních fondů republiky jsou subjekty, kterým byly poskytnuty, povinny odvést ve stejné výši státnímu rozpočtu republiky, popřípadě státnímu fondu republiky. Zároveň jsou tyto subjekty povinny zaplatit penále ve výši 1 promile denně z neoprávněně použitých nebo zadržovaných prostředků, nejvýše však do výše této částky.“*

[22] Žalobcová argumentace není opřena o právní větu rozsudku, ale názor vyjádřený v odůvodnění citovaného rozsudku, který zní: *„Při výkladu neoprávněného použití rozpočtových prostředků lze vycházet i z judikatury správních soudů, kdy Krajský soud Brno v rozsudku sp. zn. 29 Ca 318/1998 (publikováno ve Sbírce rozhodnutí českých soudů ve věcech daňových, Orac, č. 2/2001 pod č. 54/2001) uvedl, že vrácení dotace má povahu sankce za nesplnění povinnosti využít dotaci ke stanovenému účelu. K tomu je třeba dále vyložit pojem neoprávněného použití prostředků státního rozpočtu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je třeba použitím rozumět vynaložení (tedy spotřebování) prostředků na určitý účel. Sankční odvod je třeba spojovat nikoliv s jakýmkoliv porušením rozpočtových pravidel, ale jen s použitím prostředků na jiný účel, v důsledku čehož prostředky státního rozpočtu nejsou v dané době užity k účelu, ke kterému byly určeny. Sankce je tedy třeba spojovat jen s odnětím rozpočtových prostředků stanovenému účelu. Je tak nerozhodné, že zákon nerozlišuje přechodné a trvalé neoprávněné použití rozpočtových prostředků, rozhodný je důsledek nakládání s prostředky, tedy zda jsou tímto nakládáním spotřebovány k jinému účelu a tím vyloučeno jejich vynaložení k účelu závazně určenému. Použití prostředků na provoz střediska a na mzdy je spotřebou uvedených částek na tyto výdaje a je tak neoprávněným použitím rozpočtových prostředků, protože je odňalo jejich účelovému určení. Uložení rozpočtových prostředků na bankovní vkladové účty po dobu přípravy úhrad pohledávek zdravotnických zařízení je sice určitým porušením rozpočtové kázně, nikoliv však neoprávněným použitím rozpočtových prostředků, neboť tím nebyly spotřebovány a tak odňaty svému účelovému určení.“*

[23] V souvislosti se změnou právní úpravy došlo k vývoji judikatury a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Afs 113/2007-63, dospěl k názoru vyjádřeném v právní větě: *„Neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu se rozumí jejich neoprávněný výdej, tzn. jejich vynaložení, jenž je v rozporu nejen s účelem, na který byly peněžní prostředky poskytnuty, nýbrž i s dalšími podmínkami stanovenými právním předpisem, smlouvou, případně rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, za kterých byly tyto prostředky příjemci*

poskytnuty (§ 3 písm. e) ve vazbě na § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla).“

[24] Stěžovatel ve věci sp.zn. 9 Afs 113/2007 odkázal na předchozí rozsudek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2004, č. j. 2 Afs 11/2004-73). Nejvyšší správní soud ale dospěl k závěru, že o závěry vyslovené v rozhodnutí č. j. 2 Afs 11/2004-73 se v dané věci nelze opřít, neboť v případě, na který stěžovatel odkazuje, se jednalo o výklad pojmu neoprávněně použitých nebo zadržovaných prostředků státního rozpočtu republiky nebo státních fondů republiky, stanoveného v jiném právním předpisu, a to v ustanovení § 30 ve vazbě na § 11 zákona č. 576/1990 Sb. (starých rozpočtových pravidel), zatímco v případě stěžovatele ve věci sp.zn. 9 Afs 113/2007 je spornou otázka, zda došlo k porušení rozpočtové kázně neoprávněným použitím peněžních prostředků ve smyslu § 44 nových rozpočtových pravidel.

[25] Podle rozhodnutí ve věci sp.zn. 9 Afs 113/2007 je třeba pojem neoprávněného použití finančních prostředků vykládat pouze ve smyslu ustanovení § 3 písm. e) rozpočtových pravidel, podle kterého se neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu rozumí jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, smlouvou, případně rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci.

[26] Dle názoru Nejvyššího správního soudu je třeba neoprávněným použitím, respektive neoprávněným výdejem rozumět vynaložení peněžních prostředků, které je v rozporu nejen s podmínkami vztahujícími se přímo k deklarovanému a schválenému účelu, ale také takové vynaložení peněžních prostředků, které je v rozporu s dalšími podmínkami stanovenými právním předpisem, smlouvou, případně rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, na základě kterých byla dotace příjemci poskytnuta.

[27] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Afs 113/2007-63, je součástí konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu a devátý senát na něj navázal rozsudkem ze dne 25.6.2008, č.j. 9 Afs 1/2008-45, ve kterém konstatoval, že *„Sankční odvod je třeba vždy spojovat jen s neoprávněným nakládáním s finančními prostředky státu a jeho uložení nemůže být postaveno na ryze formalistickém přístupu, bez ohledu na skutečný stav věci. Klíčovou pro posouzení věci je tak skutečnost, zda daňový subjekt poskytnuté prostředky použil na úhradu nákladů přímo souvisejících s financováním podporovaného projektu, tedy zda sporná úhrada odpovídala již provedenému věcnému plnění či nikoliv.“*

[28] Obdobně z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, č. j. 5 Afs 8/2012-42 vyplývá, že ze znění ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech je zřejmé, že zásadní moment pro určení neoprávněného použití peněžních prostředků v případech tohoto druhu dotací představuje jejich výdej v rozporu s účelem jejich poskytnutí.

[29] V daném případě došlo pouze v několika málo případech k marginálnímu pochybení, jehož podstatou bylo neodeslání dokladu o neexistujících nevyřízených závazcích vůči Okresní správě sociálního zabezpečení Ústí nad Labem Úřadu práce v Ústí nad Labem. Respektování účelu poskytnuté dotace ale nebylo zpochybněno. Správní úřady i krajský soud se spokojily s konstatováním, že absencí uvedeného hlášení byly podmínky pro poskytnutí dotací porušeny v rozsahu, který odůvodnil závěr o porušení rozpočtové kázně stěžovatelkou. Takový výklad ovšem není dle Nejvyššího správního soudu správný.

[30] Dle citovaného rozsudku je smyslem právní úpravy v dané oblasti řádné využití finančních prostředků státního rozpočtu výhradně na zamýšlený účel. Na tom přirozeně nic nemůže změnit jakékoli pochybení formálního rázu, které nemá žádnou věcnou souvislost s výdejem rozpočtových prostředků, jestliže k němu došlo v zájmu účelu poskytnuté dotace. V tomto směru existuje i ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, viz například rozsudek ze dne 16. 7. 2008, č. j. 9 Afs 202/2007-68, který vyšel z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2007, č. j. 7 Ca 106/2005-72, obsahující oba shodnou právní větu, dle které *„Při hodnocení neurčitého pojmu „neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků“ (§ 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech) je nutné, krom jiného, vycházet i z účelu poskytnutých veřejných prostředků a jeho naplnění. Z tohoto vyplývá, že nikoliv každé porušení příslušné povinnosti je zároveň neoprávněné použití prostředků a jako takové musí být vráceno zpět do veřejného rozpočtu.“*

[31] Z ustálené judikatury tedy vyplývá, že nikoliv každé porušení příslušné povinnosti je zároveň neoprávněné použití prostředků a jako takové musí být vráceno zpět do veřejného rozpočtu.

[32] Na uvedenou judikaturu je třeba nahlížet i s vědomím dalšího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 77/2010-81, dle kterého *„Rozhoduje-li finanční orgán o porušení rozpočtové kázně žalobcem (fyzickou nebo právnickou osobou jinou než stát) podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ke kterému mělo dojít neoprávněným použitím nebo zadržením peněžních prostředků poskytnutých žalobci úřadem práce na základě dohody o zřízení společensky účelného pracovního místa, pak je povinností finančního orgánu zvažovat také to, zda jsou ujednání obsažená v dohodě o poskytnutí příspěvku dostatečně jasná a srozumitelná a zda nedošlo k porušení těchto ujednání v důsledku neposkytnutí patřičné součinnosti ze strany úřadu práce. Nelze připustit postihování žalobce za nedodržení určité zákonné povinnosti, které bylo zapříčiněno orgány veřejné moci (ať již jejich aktivní činností, nebo naopak nečinností).“*

[33] Žalobce v žalobě shrnul své žalobní námitky a uvedl, že byla porušena procesní pravidla, neúplně zjištěn skutkový stav věci, dále namítl jiný právní názor na výklad rozpočtových pravidel a brojil proti nepřesvědčivému odůvodnění napadeného rozhodnutí, nepřezkoumatelnosti rozhodnutí a proti nevypořádání se se všemi odvolacími námitkami.

V.b Nevypořádání odvolacích námitek

[34] V první části žalobních námitek brojil žalobce proti nevypořádání odvolacích námitek žalovaným. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 25. 11. 2009, čj. 7 Afs 116/2009-70, příp. ze dne 23. 7. 2008, čj. 3 As 51/2007-84) vyplývá, že nepořádání odvolacích námitek může způsobit nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů. Soud se proto v první řadě zabýval touto námitkou. Z obsahu odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí soud neshledal, že by žalobce výslovně vznesl námitku, že se ve věci jednalo o veřejnou zakázku malého rozsahu, která by nebyla zadávána v zadávacím řízení, kterou by brojil proti prvostupňovému rozhodnutí. Sice žalobce na různých místech odvolání na uvedené skutečnosti poukazuje v kontextu jiných námitek, nicméně soud nedospěl k závěru, že by bylo pochybením žalovaného, pokud se těmito skutečnostmi samostatně nezabýval, když odvolací námitky žalobce byly žalovaným komplexně hodnoceny. Námitkou, že nedodržení minimálního počtu nabídek bylo řádně zdůvodněno, a to na straně 7 napadeného rozhodnutí, se žalovaný ve svém rozhodnutí zabýval, když uvedl,

že zdůvodnění není dostatečné a dále uvedl, proč k tomuto závěru dospěl. Žalobní námitka tedy není důvodná.

V.c Retroaktivní aplikace rozhodnutí o přidělení dotace

[35] V další části námitek brojil žalobce proti retroaktivní aplikaci rozhodnutí o poskytnutí, a nesouhlasil s tím, že by postupoval v rozporu s Příručkou pro příjemce grantu z FM EHP/Norska, když poukázal na rozpornost jednotlivých verzí příručky.

[35] Jestliže se žalobce domáhá určení, že rozhodnutí, kterým mu byla poskytnuta dotace (Rozhodnutí o poskytnutí dotace č. 77), bylo vůči němu aplikováno retroaktivně, je třeba na prvním místě konstatovat, že toto rozhodnutí není typickým projevem vrchnostenské správy, ve kterém by poskytovatel dotace rozhodoval o právech a povinnostech příjemce dotace. Rozhodnutí o poskytnutí dotace v souzené věci se řídilo ustanovením § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Podle odst. 1 citovaného ustanovení na dotaci nebo návratnou finanční výpomoc není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Podle odst. 3 citovaného ustanovení o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci rozhoduje poskytovatel na základě žádosti příjemce. Dle odst. 4 citovaného ustanovení se na rozhodnutí o poskytnutí dotace nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.

[37] V souzené věci podal žalobce žádost o poskytnutí dotace, o jejím poskytnutí bylo rozhodnuto a žalobce písemně stvrdil, že byl s tímto rozhodnutím seznámen, vyslovuje s ním souhlas a zavazuje se ke splnění podmínek stanovených jmenovaným rozhodnutím. Samotnému rozhodnutí o přidělení dotace předcházela dohoda o udělení grantu mezi Ministerstvem zahraničních věcí Norského království a Ministerstvem financí ČR o financování předmětného projektu. V této rovině lze nahlížet na rozhodnutí o přidělení dotace spíše než jako na vrchnostenský akt veřejné správy jako na kvazidohodu mezi poskytovatelem dotace a jejím příjemcem. Tomuto závěru odpovídá proces přidělení dotace, kdy na jedné straně existuje žádost o přidělení dotace a na druhé straně rozhodnutí o jejím přidělení za určitých podmínek, které však musí být příjemcem dotace akceptováno, jinak není důvod k tomu, aby byla dotace poskytnuta a projekt realizován.

[38] Teprve rozhodnutím o přidělení dotace a jeho akceptací ze strany žalobce jsou stanoveny podmínky pro čerpání prostředků. Samotná realizace projektu, k němuž se rozhodnutí o poskytnutí dotace vztahovalo, započala v září 2008, žalobce sám uvádí, že z prostředků poskytnutých rozhodnutím měly být hrazeny výdaje vynaložené od data 28.9.2008. Z žalobcem uváděného časového přehledu vyplývá, že sporná zakázka na zpracování Konceptu územního plánu Vsetína byla realizována ještě před datem 28.9.2008, resp. před dnem vydání rozhodnutí o přidělení dotace. Z uvedeného je zřejmé, že žalobce žádal o proplacení výdajů na zakázku, kterou sám realizoval v době, než mohl vědět, jaké budou závazné podmínky rozhodnutí o přidělení dotace.

[39] Jestliže žalobce nyní vyčítá žalovanému zpětnou aplikaci ustanovení dotačního titulu, přenáší na žalovaného odpovědnost za skutečnost, že sám nevyčkal s realizací zakázky na to, jaké budou podmínky dotačního titulu. Jinými slovy žalobce se snaží konstrukcí retroaktivity dotačního titulu dovodit, že ačkoliv výdaj může být proplacen z prostředků přiznané dotace, nevztahují se na něj podmínky, které musí být splněny, aby mohl být proplacen v případě, že by zakázka byla realizována až po vydání dotačního titulu. Taková konstrukce nemůže obstát,

příčemž zásadní logický deficit této konstrukce je ten, že při akceptaci žalobcova tvrzení by soud připustil, že by žadatel o dotaci mohl obejít podmínky dotačního titulu tím, že úkony, které by nemohly (neměly) vyhovět podmínkám dotačního titulu, bude realizovat ještě před vydáním rozhodnutí o přidělení dotace a po jeho vydání bude pouze nárokovat výdaje na tyto úkony, které vznikly po datu rozhodném pro proplácení výdajů. Žalobcem opomíjenou podstatou souzené věci je skutečnost, že žalobci byla přiznána nenároková dotace. Poskytovatel takové dotace má právo stanovit podmínky, jejichž splnění je předpokladem uvolnění peněžních prostředků. Jestliže je poskytovatel připraven, ochoten uhradit i výdaje, které v průběhu realizace projektu vznikly ze vztahů předcházejících přiznání dotace, a které souvisely se schváleným projektem, pak není žádný logický důvod, aby tyto dříve vzniklé vztahy měly mít jiné, resp. mírnější podmínky pro proplacení z nich pramenících výdajů. Jestliže tedy žalobce realizoval určité jednání související se schváleným projektem před vydáním rozhodnutí o přidělení dotace a po jeho vydání žádá úhradu souvisejících výdajů, je pouze na něm, aby prokázal, že dříve realizované jednání splňuje i později rozhodnutím stanovené podmínky. Tato skutečnost není výrazem retroaktivní aplikace rozhodnutí o přidělení dotace, nýbrž realizací „smluvních“ podmínek pro proplacení výdajů příjemce dotace, jejichž dodržení akceptoval příjemce dotace souhlasem s rozhodnutím o přidělení dotace.

[40] Samotná námitka retroaktivity tak, jak byla uplatněna žalobcem, tedy s odkazy na judikaturu ve vztahu k zákazu retroaktivity právních předpisů, není případná. Nelze směřovat retroaktivní působení zákona, resp. právního předpisu, a posuzovanou situaci. V souzené věci nebyl proti žalobci uplatněn žádný právní předpis, kterým by byly ovlivňovány již jednou nabytá práva či povinnosti žalobce. Nelze ani hovořit o tom, že by byl ve vztahu k žalobci realizován vrchnostenský akt, kterým by bylo zasaženo do jeho již jednou nabytých práv či povinností. V souzené věci došlo pouze a jedině k ověření skutečnosti, zda prostředky čerpané z poskytnuté dotace byly čerpány v souladu s podmínkami rozhodnutí o přidělení dotace. Žalobce vědomě realizoval zakázku Koncept územního plánu Vsetína ještě předtím, než mohl vědět, jaké budou podmínky rozhodnutí o přidělení dotace. Při tomto postupu vstupoval žalobce do rizika, že při ověřování plnění projektu může nastat situace, kdy nesplní podmínky dané rozhodnutím o poskytnutí dotace. Pokud si toto riziko neuvědomoval nebo k němu vědomě nepřihlížel, pak toto nelze klást k tíži žalovaného.

[41] Argumentace žalobce posouzením žádosti o grant společnosti Cross Czech, a.s., není v této rovině případná. Toto posouzení proběhlo před vydáním rozhodnutí o přidělení dotace a nemohlo tak hodnotit splnění podmínek daných dotací, neboť tyto podmínky ještě neexistovaly.

[42] Potud považuje soud rozhodnutí žalovaného za zcela v souladu se zákonem a námitky žalobce ohledně retroaktivní aplikace dotačního titulu za nedůvodné.

V.d Splnění účelu použití dotace a neurčitost rozhodnutí o poskytnutí dotace

[43] Soud přesto postup a rozhodnutí žalovaného nepovažuje za zcela správné a akceptovatelné ze strany soudu. Soud se ztotožnil s námitkami žalobce, kterými napadl rozhodnutí jednak proto, že se žalovaný nedostatečně zabýval účelem použití dotace, a jednak z důvodu nejasnosti až neurčitosti podmínky zdůvodnění nezískání tří cenových nabídek.

[44] Podle ustanovení § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech ve znění do 31.5.2009 je neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity.

[45] Podle ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech je porušením rozpočtové kázně neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem.

[46] Žalobce namítal, že není správná formální aplikace citovaných ustanovení a ohledně povinnosti zabývat se účelem použití dotace odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.8.2004, ve věci sp.zn. 2 Afs 11/2004. Soud při zjišťování vývoje právních názorů na souzenou otázku dospěl ke shora uvedenému přehledu judikatury Nejvyššího správního soudu, ze kterého lze dovodit, že právní názor uvedený v žalobcem namítaném rozhodnutí byl následně překonán s ohledem na změnu právní úpravy rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Afs 113/2007-63. Nemožnost aplikace právního názoru vysloveného v rozsudku ve věci sp.zn. 2 Afs 11/2004 v souzené věci je stejná jako v případě rozhodovaném devátým senátem, tedy: „*O závěry vyslovené v uvedeném judikátu se však v nyní posuzované věci nelze opřít, neboť v případě, na který stěžovatel odkazuje, se jednalo o výklad pojmu „neoprávněně použitých nebo zadržených prostředků státního rozpočtu republiky nebo státních fondů republiky“, stanoveného v jiném právním předpisu, a to v ustanovení § 30 zákona č. 576/1990 Sb., ve vazbě na § 11 téhož právního předpisu, jenž se týkal časového omezení možnosti užití přidělených finančních prostředků a jejich účelové vázanosti, zatímco v případě stěžovatele je spornou otázkou, zda došlo k porušení rozpočtové kázně neoprávněným použitím peněžních prostředků ve smyslu § 44 a § 3 zákona č. 218/2000 Sb., který s účinností od 1. 1. 2001 nahradil zákon č. 576/1990 Sb.*“ Z obsahu rozsudku č.j. 9 Afs 113/2007-63 je patrné, že devátý senát spíše akcentoval při posouzení naplnění důvodů pro sankční odvod splnění formálních náležitostí, resp. povinnost splnit podmínky smlouvy či rozhodnutí o přidělení dotace, bez ohledu na účelnost využití poskytnutých prostředků. Následně pokročilá judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. shora citované rozsudky ze dne 27. 6. 2012, č. j. 5 Afs 8/2012-42, dne 25.6.2008, č.j. 9 Afs 1/2008-45 a ze dne 16. 7. 2008, č. j. 9 Afs 202/2007-68) k názoru, že při posouzení neoprávněného použití nebo zadržení peněžních prostředků je nutné vycházet i z účelu poskytnutých veřejných prostředků a jeho naplnění a ne každé porušení příslušné povinnosti je zároveň neoprávněné použití prostředků a jako takové musí být vráceno zpět do veřejného rozpočtu. Devátý senát odkázal na své předchozí rozhodnutí když uvedl, že „*Při posouzení této námítky nelze též opomenout závěry vyplývající z výše citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 9 Afs 1/2008 – 45, dle něhož uložení sankce dle § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb. nemůže být postaveno na ryze formalistickém přístupu, bez ohledu na skutečný stav věci.*“ Následně pátý senát jasně konstatoval, že „*Porušení povinnosti dokladovat splnění vedlejších závazků vyplývajících z realizace dotované činnosti, jakým je například právě odpovídající hlášení úřadu práce o splnění závazků vůči Okresní správě sociálního zabezpečení (pochybením v předmětné věci bylo nedeslání hlášení úřadu práce – pozn. soudu), není přirozeně bezvýznamná okolnost. Nelze jistě ignorovat požadavek příjemce dotace splnit veškeré zákonem stanovené nebo i další dohodnuté podmínky, nicméně jen ty,*

kteří se týkají naplnění smyslu poskytnuté dotace, lze vymáhat nebo sankcionovat za jejich porušení prostředky vyhrazenými pro porušení rozpočtové kázně. Porušení jiných povinností lze postihnout třeba podle ustanovení jiného právního předpisu, například § 9 zákona č. 9/1991 Sb. Také k tomuto závěru lze à contrario odkázat na judikaturu správních soudů, dokládající kompetenci finančních úřadů kontrolovat jen dodržování rozpočtové kázně řádným využitím dotací a splněním podmínek jejich udělení, viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 2 Aps 6/2008 - 86, případně rozsudek krajského soudu v ústí nad Labem ze dne 20. 12. 2007, č. j. 15 Ca 3/2006 - 45, dokládajících, že „otázka kontroly hospodárnosti využití dotací a splnění podmínek udělení dotace spadají do režimu kontroly dodržení rozpočtové kázně.“

[47] Od takto formulovaných názorů nemá soud v této věci důvod se odchýlit. V souzené věci se žalovaný vůbec nezabýval tím, zda byl naplněn účel, pro který byla dotace poskytnuta, a zda porušení povinností dle rozhodnutí o přidělení dotace je ve vazbě na (ne)splnění účelu dotace natolik významné, aby vedlo k sankčnímu odvodu. Z obsahu žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný pouze mechanicky ověřil naplnění nebo nenaplnění podmínek rozhodnutí o přidělení dotace. Takový přístup k uplatnění sankčního odvodu není nepřijatelný, neboť taková aplikace by znamenala, že i zcela marginální porušení, založené i třeba např. na výkladu nejasně formulované podmínky by mohla vést k uložení sankčního odvodu.

[48] Na tomto místě musí soud nutně spojit hodnocení námitky účelovosti použití dotace s hodnocením námitky nejasnosti povinnosti zdůvodnit v dokumentaci zakázky, proč nebylo možno získat tři cenové nabídky, neboť tato povinnost nebyla podepřena konkrétními důvody a nebylo stanoveno, jak lze danou skutečnost zdůvodnit.

[49] Soud z obsahu správního spisu zjistil, že žalobce, jak bylo uvedeno výše, přistoupil k realizaci některých úkonů souvisejících s projektem ještě před vydáním rozhodnutí o přidělení dotace. Jedním z těchto úkonů byla předpokládaná zakázka malého rozsahu na zpracování konceptu územního plánu. Dle ustanovení § 18 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách ve znění do 31.12.2007 zadavatel není povinen zadávat podle tohoto zákona veřejné zakázky malého rozsahu; veřejný zadavatel je však povinen dodržet zásady uvedené v § 6 uvedeného zákona. Podle ustanovení § 12 odst. 6 téhož zákona se veřejnou zakázkou malého rozsahu rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosáhne v případě veřejné zakázky na dodávky nebo veřejné zakázky na služby 2 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty nebo v případě veřejné zakázky na stavební práce 6 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty.

[50] Žalobce tedy nebyl podle zákona povinen zadat zpracování konceptu územního plánu podle zákona o veřejných zakázkách. V žalobou napadeném rozhodnutí je žalobci kladeno za vinu, že nezískal tři cenové nabídky a zdůvodnění obsažené v zápisu hodnotící komise považoval žalovaný za nedostatečné, neboť žalobce nezdůvodnil, proč by byl postup v případě opakovaného zadávacího řízení naprosto totožný s předcházejícím neúspěšným zadávacím řízením.

[51] K tomu je ve vztahu k formulaci podmínky 11 písm. b) rozhodnutí o přidělení dotace (*Příjemce dotace je povinen při zadávání zakázek malého rozsahu nad ekvivalent 5.000 EUR (v přepočtu na Kč bez DPH) získat alespoň 3 cenové nabídky pro realizaci dané zakázky (případně v dokumentaci zakázky zdůvodnit, proč nebylo možné 3 cenové nabídky získat), přičemž lhůta mezi oslovením dodavatelů a termínem pro předložení cenových nabídek musí*

být minimálně 10 kalendářních dní) třeba v nejobecnější rovině konstatovat, že takto vágně formulovanou podmínku odůvodnění nezískání tří nabídek žalobce splnil. Tato podmínka neklade žádné specifické kvalitativní ani kvantitativní nároky na zdůvodnění, proč nebyly nabídky získány v požadovaném počtu. Nelze samozřejmě akceptovat jakékoliv zdůvodnění, neboť takový přístup by vedl k absurdním a nezamýšleným důsledkům, nicméně v souzené věci je odůvodnění nezískání tří nabídek racionální. Dva oslovení se nevyjádřili, dva odmítli a jeden nabídku podal. Žalobce nebyl povinen postupovat podle zákona o veřejných zakázkách, oslovil napoprvé pět dodavatelů, týchž pět dodavatelů oslovil i napodruhé. Důvodů, proč tak učinil může být celá řada a jejich případné dovozování by bylo nepatřičnou spekulací ze strany soudu. Nicméně žalovaný, aniž by se jimi zabýval a vyloučil tento postup žalobce jako chybný, resp. jako účelový vedoucí ke zneužití (budoucí) dotace a jejímu využití v rozporu s jejím účelem, se pouze spokojil s tím, že v dokumentaci není blíže odůvodněno, proč byli osloveni stejní dodavatelé. V této souvislosti je třeba odkázat na shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 77/2010-81 (obdobně bylo rozhodováno i ve shora citované věci sp.zn. 9 Afs 202/2007-68) a na požadavek zohlednění otázky, zda jsou ujednání obsažená v dohodě o poskytnutí příspěvku dostatečně jasná a srozumitelná.

[52] Při spojení hodnocení obou žalobních námitek soud dospěl k následujícímu závěru. Mezi stranami není sporné, že žalobce nezískal při zadávání zpracování konceptu územního plánu Vsetína tři cenové nabídky. Zároveň je z obsahu správního spisu zřejmé, že dokumentace k předmětnému dotovanému projektu obsahuje zdůvodnění, proč se tak nestalo, a to v rámci zápisu hodnotící komise ze dne 9.11.2007. Toto zdůvodnění však nepovažoval za dostatečné. V této souvislosti ale rozhodnutí žalovaného zcela postrádá jakékoliv hodnocení kvality pochybení žalobce (nezískání tří nabídek a nedostatečná kvalita zdůvodnění nezískání nabídek) ve vazbě na splnění účelu poskytnuté dotace při zohlednění naprosto obecné a vágní formulace podmínky 11 písm. b) rozhodnutí o poskytnutí dotace. Požadavek na toto zhodnocení je o to zásadnější, pokud z obsahu spisu vyplývá, že v průběhu hodnocení projektu bylo zadávání zpracování konceptu opakovaně hodnoceno různými hodnotiteli (Cross Czech, a.s., Deloitte Audit, s.r.o., Ernst&Young, s.r.o., orgány daňové správy) a opakovaně bylo dospíváno k různým výsledkům.

[53] Žalovaný proto ve svém rozhodnutí dospěl sice k částečně nepopíratelně správnému, ale pouze dílčímu závěru o pochybení žalobce (nezískání tří nabídek), a proto je rozhodnutí žalovaného v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Pouze na okraj soud doplňuje, že v rozhodnutí žalovaného absentují důvody, které žalovaný mohl uvést, pokud by se komplexně vyrovnal s žalobcem v odvolání namítanou judikaturou správních soudů, když se zdejší soud s žalobcem shoduje zejména v nutnosti vyrovnat se závěru rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 9 Afs 1/2008.

V.e Postup žalobce v souladu s pokyny poskytovatele

[54] Dále žalobce namítal, že postupoval podle pokynů poskytovatele dotace a tento měl k dispozici před vydáním rozhodnutí o přidělení dotace veškeré informace, vč. informací o tom, že v zadávacím řízení nebyl obdržen minimální počet tří nabídek. Vydáním rozhodnutí poskytovatel dotace dle žalobce aproboval v plném rozsahu postupy a právní jednání příjemce, vč. hodnocení pravidla o nutnosti obdržet minimálně tři nabídky.

[55] Správní spis neobsahuje dostatek podkladů, aby soud mohl rozhodnout o tom, zda jsou tvrzení žalobce důvodná. Soud není s to ověřit, nakolik postupoval žalobce podle pokynů poskytovatele dotace, nicméně skutečnost, že měl poskytovatel dotace před vydáním rozhodnutí informace o tom, že žalobce nezískal v zadávacím řízení minimální počet tří nabídek, z obsahu spisu vyplývá. Argument žalobce, že vydáním rozhodnutí poskytovatel dotace aproboval jeho postupy a jednání příjemce před vydáním rozhodnutí, nemá oporu v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Ze samotného rozhodnutí je zřejmé, že se vztahuje k výdajům od 28.9.2008. Z přípisu Úřadu finančního mechanismu se sídlem v Bruselu, Belgie, ze dne 30.9.2008 je zřejmé, že Ministerstvo zahraničních věcí Norska souhlasilo s poskytnutím grantu, a to od počátečního data pro kvalifikaci grantu 28.9.2008, na dobu 30 měsíců do 30.4.2011. Soud má tak za prokázané, že grant byl udělen pro období od 28.9.2008. Samotné rozhodnutí ani jiné související dokumenty výslovně neaprobovaly přecházející postupy a jednání žalobce. K legitimnímu očekávání příjemce dotace se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38, kde uvedl, že „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].“

[56] Soud proto odkazuje na závěry, které vyslovil již výše při řešení námitky retroaktivity dotačního titulu, tedy že žalobce realizací části projektu před vydáním rozhodnutí o přidělení dotace vstupoval do rizika, že při ověřování plnění projektu může nastat situace, kdy nesplní podmínky dané rozhodnutím o poskytnutí dotace. Nicméně ani v tomto bodě nemůže být závěr soudu absolutní. Žalovaný musí hodnotit skutečnost, zda byl postup žalobce před vydáním rozhodnutí v souladu s pokyny poskytovatele grantu a zda poskytovatel grantu věděl o jednání žalobce, v rovině hodnocení kvality pochybení žalobce ve vazbě na splnění účelu poskytnuté dotace při zohlednění naprosto obecné a vágní formulace podmínky 11 písm. b) rozhodnutí o poskytnutí dotace, jak soud uvedl výše.

V.f Veřejná zakázka malého rozsahu

[57] Námitka, že se v souzené věci jednalo o veřejnou zakázku malého rozsahu a v předmětné době byl u těchto zakázek obecně nižší standard pojetí základních zásad zadávacího řízení, resp. že jiné dotační tituly buď podmínku tří nabídek neobsahovaly nebo ne vždy bylo trváno na dodržení tohoto pravidla, není důvodná. Žalobce nebyl postižen za aplikaci zákona o veřejných zakázkách nebo za pochybení při zadávacím řízení, ale za porušení podmínek rozhodnutí o přidělení dotace. Pouze v této rovině může být jeho argumentace důvodná. Širší souvislosti s tolerováním nedodržování povinnosti získat tři nabídky nemohou aprobovat případné zjištění porušení podmínek, neboť, jestliže došlo na straně žalobce k porušení zákonem, rozhodnutím nebo smlouvou stanovených podmínek, není důvodem pro neuložení sankce porušování právních předpisů jinými subjekty. Žalobní námitka není důvodná.

V.g Porušení principu právní jistoty a zákazu opakovaných kontrol

[58] V souzené věci nedošlo k porušení zákazu opakovaných daňových kontrol. Žalobce zcela nedostatečně rozlišuje mezi daňovou kontrolou prováděnou orgány daňové správy a kontrolou podle zákona o veřejné kontrole. Součástí konstantní judikatury (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 7 Afs 7/2006 - 84, dále ze dne 23. 7. 2009, č. j. 2 Aps 6/2008 - 86, příp. ze dne 12.5.2011, č.j. 9 Afs 87/2010-97) je závěr, že jsou správci daně oprávněni k provádění kontroly odvodů za porušení rozpočtové kázně, a to včetně prověřování skutečností rozhodných pro stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Ve všech citovaných rozsudcích se zabýval Nejvyšší správní soud i otázkami vztahu daňové kontroly a finanční kontroly (kontroly podle zákona o veřejné kontrole). Soud v tomto řízení pro stručnost odkazuje na závěry obsažené v rozsudku ze dne 12.5.2011, č.j. 9 Afs 87/2010-97, nicméně shodné závěry jsou obsahem i obou předcházejících rozhodnutí. Nejvyšší správní soud jasně uvedl, že „*Jak je zřejmé z ustanovení § 1 zákona o správě daní a poplatků, správce daně je oprávněn užít tento zákon pouze v případě, že vykonává správu daní ve smyslu legislativní zkratky „daň“. Legislativní zkratka zahrnuje i tzv. odvody za porušení rozpočtové kázně. Z textu zákona, konkrétně ustanovení § 1 odst. 2, je zřejmé, že správce daně má povinnost působit nejen represivně, ale i preventivně; je tedy oprávněn kontrolovat, zda daňový subjekt postupuje při plnění svých daňových povinností v souladu se všemi daňovými zákony. Kontrola je procesním postupem, v rámci kterého pracovník správce daně zjišťuje nebo prověřuje daňový základ nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně. Zákon proto výslovně umožňuje správci daně, aby kontroloval, zda daňové subjekty plní povinnosti stanovené jim zákonem, tedy i povinnosti ve vztahu k případnému porušení rozpočtové kázně*

Kontrola je procesním postupem, v rámci kterého pracovník správce daně zjišťuje nebo prověřuje daňový základ nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně. Zákon proto výslovně umožňuje správci daně, aby kontroloval, zda daňové subjekty plní povinnosti stanovené jim zákonem, tedy i povinnosti ve vztahu k případnému porušení rozpočtové kázně. Tento výklad je plně v souladu s obecným významem termínu kontroly. Ten v teorii správního práva označuje postup orgánu veřejné moci, který zjišťuje a eventuálně posuzuje plnění povinností adresáty veřejné správy. Podstatným znakem takové kontroly je mj. možnost jejího namátkového provedení, tedy provedení za situace, kdy kontrolující osoba a priori nedisponuje konkrétním podezřením, že kontrolovaný subjekt neplní řádně své povinnosti. Kontrola neznamena, že po jejím provedení musí vždy následovat negativní zjištění - nález, v daňovém právu pak vyměření daně, v projednávané věci vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. Výsledkem daňové kontroly je kontrolní zjištění o tom, zda byl či nebyl porušen zákon; správce daně je tedy oprávněn konstatovat, že k porušení zákona nedošlo či že jeho porušení nemělo vliv na výši daňové povinnosti a s takovýmto zjištěním daňovou kontrolu ukončit. Správce daně je proto oprávněn provádět daňovou kontrolu i v případě, kdy daňový subjekt tvrdí, že mu žádná daňová povinnost nevznikla, tedy že neexistuje ani daň ve smyslu legislativní zkratky. Nelze proto souhlasit s výkladem stěžovatelky, že při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně je možno postupovat podle zákona o správě daní poplatků až v případě, kdy ke zjištění konkrétního porušení rozpočtové kázně došlo.

Pokud jde o aplikaci zákona o finanční kontrole ve smyslu ustanovení § 97 zákona o správě daní a poplatků, pak není tato aplikace na místě. Zákon o finanční kontrole se správou daně vůbec nezabývá, je zaměřen na tzv. veřejnosprávní kontrolu. Obecně je obsah veřejnosprávní kontroly upraven ustanovením § 11 zákona o finanční kontrole. Jakkoliv je i kontrola dotací (dotace je pro účely zákona o finanční kontrole veřejnou finanční podporou nikoli daní) součástí systému tzv. veřejnosprávní kontroly podle § 3 odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona o finanční kontrole, neznamena to, že se odehrává v rámci správy daně. Podle § 3 odst. 2

zákona o finanční kontrole je veřejnosprávní kontrola prováděna před poskytnutím veřejné finanční podpory, v průběhu jejího použití a následně po použití této podpory. Působnost správce kapitoly státního rozpočtu k výkonu veřejnosprávní kontroly je dána § 8 zákona, působnost územního samosprávného celku § 9 zákona. Rozsah této veřejnosprávní kontroly je upraven § 11 zákona a příslušnými ustanoveními vyhlášky č. 64/2002 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole. Státní kontrolní orgány sice mají povinnost sdělovat správcům daní Výsledky kontrol, které mají vztah k daňovým povinnostem daňových subjektů, neznamená to však, že by ke správě daně, která zahrnuje i případnou kontrolu porušení rozpočtové kázně, nebyli správci daně oprávněni. Naopak ke správě daně jsou příslušné právě územní finanční orgány, které ji vykonávají podle zákona o správě daní a poplatků. Finanční kontrolu prováděnou dle zákona o finanční kontrole nelze ztotožnit se správou daní ve smyslu zákona o správě daní a poplatků. Veřejnosprávní kontrola se zabývá širšími souvislostmi hospodaření, např. hospodárností, efektivností apod. a její kontrolní závěry jsou svým charakterem daleko širší než posouzení správce daně, zda došlo nebo nedošlo k porušení rozpočtové kázně.“

[59] Z uvedeného vyplývá, že pojmy daňové kontroly (v souzené věci provedené finančním úřadem) a veřejné kontroly (provedené státem zmocněnými organizacemi) se nekryjí, jakkoliv docházelo zdánlivě ke kontrole téhož projektu. Ve věci nelze dospět k závěru, že provedením více kontrol by byl porušen zákaz dvojí daňové kontroly, neboť daňová kontrola s případným možným následkem daňové kontroly ve věci proběhla pouze jediná, a to ta, jejímž konečným důsledkem je žalobou napadené rozhodnutí. U ostatních kontrol provedených podle zákona o veřejné kontrole nebyl předmět kontroly shodný a nebyl shodný ani jejich možný následek. Žalobní námitka není důvodná.

V.h Průtahy v řízení a celková délka řízení včetně kontrolního šetření

[60] V těchto souvislostech hodnotil soud i námitku průtahů v řízení, resp. celkovou délku řízení včetně kontrolního šetření, která měla být zohledněna při stanovení odvodu za tvrzené porušení rozpočtové kázně. Z obsahu správního spisu soud ověřil, že Hlášení podezření na porušení rozpočtové kázně obdržel prvostupňový správce daně 1.7.2010. Daňová kontrola byla zahájena 19.7.2010, zpráva o daňové kontrole byla projednána 17.9.2010, téhož dne byl vydán platební výměr. Odvolání proti platebnímu výměru bylo podáno dne 19.10.2010 a o odvolání bylo rozhodnuto rozhodnutím ze dne 2.5.2011. Soud v postupu finančního úřadu ani žalovaného neshledal zásadní průtahy při vyřizování věci.

[61] Z obsahu správního spisu vyplývá, že úvodní schůzka kontroly společností Ernst&Young, s.r.o., proběhla 19.11.2009 (část dokumentů předána již 25.9.2011), zpráva společnosti Ernst&Young, s.r.o. je datována dnem 25.10.2010, samotnému žalobci byla doručena 27.1.2010. Tedy ani mezi dnem vypracování zprávy a hlášením o podezření (ze dne 28.6.2010) není významná prodleva. Kontroly prováděné dle zákona o veřejné kontrole jsou ve vztahu k délce daňové kontroly a tvrzeným průtahům či délce kontrol irelevantní a zároveň možnost kontrol plnění projektu patří mezi oprávnění poskytovatele dotace. Žalobní námitka tedy není důvodná.

V. Shrnutí a náklady řízení

[62] S ohledem na shora uvedené dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného je v podstatné části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, když žalovaný dospěl ke

správnému nicméně pouze dílčímu závěru o pochybení žalobce (nezískání tří nabídek). V dalším řízení bude na žalovaném, aby se ve světle shora uvedených závěrů zdejšího soudu zabýval účelem použití dotace a určitostí formulace podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace a ve svých závěrech vyšel ze zjištěného skutkového stavu, který neopomene zohlednit ve svém rozhodování.

[63] Ze shora uvedených důvodů nezbylo soudu, než napadené rozhodnutí žalovaného zrušit, a to i bez nařízení jednání podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. a věc mu vrátit k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem tohoto soudu (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

[64] Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V řízení úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proto mu soud přiznal právo na náhradu nákladů za právní zastoupení advokátem za tři úkony právní služby (příprava a převzetí věci, podání žaloby, podání repliky) dle ustanovení § 11 vyhl. 177/1996 Sb. a paušální náhradu hotových výdajů za tři úkony právní služby podle ustanovení § 13 vyhl. č. 177/1996 Sb., tj. 7.200,- Kč a částku 2.000,- Kč za zaplacený soudní poplatek, tedy spolu s DPH ve výši 20% z částky 7.200,- Kč činí náhrada nákladů řízení celkem 10.640,- Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

V Brně dne 28. 11. 2012

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu