



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj), soudce Mgr. Alexandra Krysla a soudkyně JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobkyně: **obec Hrádek**
sídlem Hrádek u Sušice 78, 342 01 Sušice
zastoupena advokátkou Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou
sídlem Olomoucká 36, 789 85 Mohelnice

proti
žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**
sídlem Masarykova 31, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2019, č. j. 34310/19/5000-10480-712244,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se žalobou domáhala přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2019,

č. j. 34310/19/5000-10480-712244 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo k jejímu odvolání částečně změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Finančního úřadu pro Plzeňský kraj – platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně ze dne 19. 10. 2018, č. j. 1850339/18/ 2300-31471-402485, kterým byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do státního fondu ve výši 126 987 Kč, přičemž napadeným rozhodnutím byla výše odvodu zvýšena na částku 130 565 Kč.

2. Žaloba se věcně týkala odvodu za porušení rozpočtové kázně, který byl žalobkyni vyměřen z dotačního projektu s názvem „Hrádek u Sušice – ČOV a kanalizace“. Za tím účelem jí byly poskytnuty peněžní prostředky v rámci Operačního programu Životní prostředí, a to na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 20. 9. 2011, č. j. 115D112000125/2, ve znění rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 29. 11. 2016, které vydalo Ministerstvo životního prostředí a jehož nedílnou součástí je rovněž Příloha č. 1 Podmínky poskytnutí dotace, a dle Smlouvy č. 08018911 o poskytnutí podpory ze dne 14. 10. 2011, ve znění Dodatku ke Smlouvě č. 08018911 ze dne 23. 5. 2013 a Dodatku č. 1 ke Smlouvě č. 08018911 ze dne 6. 1. 2017 (souhrnně dále též také „*Smlouva*“) uzavřené mezi žalobkyní coby příjemcem dotace a Státním fondem životního prostředí České republiky (dále též jen „*SFŽP*“). Žaloba ve věci sp. zn. 57 Af 41/2019 se vztahuje k peněžním prostředkům poskytnutým žalobkyni ze SFŽP dle Smlouvy v celkové maximální výši 2 699 231,47 Kč, tedy ve výši 5 % celkových způsobilých výdajů projektu, resp. k částce reálně připsané na bankovní účet žalobkyně ve výši 2 694 065,86 Kč.

II.

Žaloba

3. Napadeným rozhodnutím žalovaný dle žalobkyně zcela nestandardně zvýšil odvod za porušení rozpočtové kázně, byť je v právním státě nepřípustné, aby se na základě odvolání jakýkoli výrok měnil v neprospěch odvolatele. Už toto navýšení považovala žalobkyně za nezákonné.
4. Žalobkyně dále namítala, že žalovaný věc nesprávně právně posoudil, resp. nepřihlédl dostatečně k odvolacím důvodům. Žalobkyně odkazovala na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále též „*NSS*“), ze které dle jejího názoru vyplývá povinnost zvažovat okolnosti daného konkrétního porušení rozpočtové kázně a vycházet z principu proporcionality mezi závažností porušení a výší předepsaného odvodu. Jednou z dosud nezodpovězených otázek v rámci judikatury je dle žalobkyně to, zda má kontrolní orgán při své úvaze zvažovat i následky případného porušení, tedy faktickou nebezpečnost předmětného jednání pro společnost, nebo zda se jedná jen o formální pochybení bez faktických následků. Dále je ještě otázkou, zda může kontrolní orgán veškerá svá tvrzení hodnověrně prokázat. Na základě těchto úvah je pak třeba vytvořit obhajitelné a spravedlivé právní uvážení, které bude odpovídat zjištěnému skutkovému stavu, a současně jej bude každý nezávislý subjekt vnímat jako objektivní a spravedlivé.
5. Konkrétně pak žalobkyně uvedla, že odvod za porušení rozpočtové kázně jí byl uložen za to, že coby příjemce dotace a) neuzavřela smlouvu o dílo do 15 dnů po uplynutí lhůty pro podání námitek (porušení čl. 7 bod 1. směrnice Ministerstva životního prostředí č. 7/2007 a § 82 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách), b) neodeslala ve lhůtě 48 dnů po uzavření smlouvy oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění (porušení čl. 7 bod 1. směrnice Ministerstva životního prostředí č. 7/2007 a § 83 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách); tímto jednáním byla údajně porušena povinnost stanovená v Podmínkách

poskytnutí dotace [Příloha č. 1 rozhodnutí o poskytnutí dotace, oddíl B, bod 3. písm. a)] a ve Smlouvě [část III., oddíl 6., bod C, písm. a)], c) podala se zpožděním celkem 7 průběžných monitorovacích zpráv [porušení části III., oddílu 6, bod B, písm. f) Smlouvy].

6. Ke všem těmto pochybením uvedla, že jsou ryze formální a nemají žádný faktický dopad na dotovanou akci. I kdyby k pochybením došlo, nemohla mít jakýkoli vliv na hospodárnost vynaložených finančních prostředků; nemohla by způsobit žádné faktické důsledky (dle žalobkyně mají nulovou „nebezpečnost“); a rovněž by nemohla znamenat neoprávněné použití finančních prostředků. Dle žalobkyně byly peněžní prostředky použity zcela správně a oprávněně na základě řádně uzavřené smlouvy, a to přesně na účel dotované akce, tedy pokud se mohlo o něco jednat, pak pouze o porušení podmínek smlouvy v určitých formálních požadavcích. Přestože rozšířený senát uvádí, že poskytovatel dotace má právo dát přísné podmínky, neznamená to dle žalobkyně, že by soud nemohl přezkoumat, že následný přísný výklad těchto už tak přísných podmínek postrádá smyslu.
7. K pochybení uvedenému pod písmenem a) spočívajícímu v neuzavření smlouvy o dílo do 15 dnů po uplynutí lhůty pro podání námitek žalobkyně uvedla, že musela vyčkat na jednání zastupitelstva. Smlouvu o dílo nemohla uzavřít bez schválení zastupitelstvem, jinak by porušila zákon o obcích. Podpis smlouvy před tím, než bylo rozhodnuto o přiznání dotace, by mohl obec ohrozit ve vztahu k nárokům vítězné firmy, s níž byla smlouva uzavřena. Celkové zdržení navíc činilo jen sedm kalendářních dní (smlouva měla být uzavřena dne 11. 6. 2010, byla uzavřena dne 18. 6. 2010). V případě konfliktu mezi zákonem o zadávání veřejných zakázek a zákonem o obcích má dle žalobkyně přednost zákon o obcích, protože jeho porušení by znamenalo absolutní neplatnost smlouvy o dílo jako celku.
8. Žalobkyně dále uvedla, že si je vědoma pochybení uvedeného pod písmenem b) spočívajícího v neodeslání oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění ve lhůtě do 48 dnů po uzavření smlouvy. Bylo však způsobeno pouze chybou jednotlivce. Nicméně toto pochybení již bylo jednou zjištěno, a to při kontrole auditním orgánem ministerstva financí v roce 2014. V auditní zprávě je uvedeno, že se jedná o drobné porušení, které nezakládá důvod k postihu. Žalobkyně upozornila na proporcionalitu sankce ve formě odvodu dotace. Rovněž připomněla princip legitimního očekávání s ohledem na text auditorské zprávy z roku 2014.
9. Konečně pokud jde o pochybení uvedené pod bodem c), tedy o opožděné zaslání průběžných monitorovacích zpráv, žalobkyně namítala, že zprávy byly zasílány včas a zavinění není v žádném případě na její straně. Zprávy byly vkládány do elektronického systému BENE-FILL, vždy se tak dělo na vyžádání SFŽP. Postup byl takový, že monitorovací zpráva byla jako hotová zaslána SFŽP, který pak požadoval často zprávu doplnit, někdy i opakovaně, a teprve když byla zpráva po opakované vzájemné komunikaci doplněna, byla definitivně přijata SFŽP. Datum doručení tedy určoval svou praxí sám SFŽP. Dle názoru žalobkyně je naopak termínem doručení první doručení fondu na základě jeho výzvy. Dále žalobkyně poukázala na nevěrohodnost systému BENE-FILL, resp. na to, že na jeho základě nelze v žádném případě činit věrohodné závěry, protože není jasné, kdo může do systému vstupovat a zpětně měnit data v něm uvedená. Žalobkyně k tomu odkazovala na rozdíly v Monitorovací zprávě č. 16 vytištěné dne 24. 1. 2014 a dne 24. 6. 2019, které dokládaly, že do zprávy bylo zpětně zasahováno. Dle žalobkyně není možné ukládat sankce dle dat systému, který má „v rukou“ jen jedna

strana, která do jeho obsahu může i zpětně zasahovat, uvádět údaje dle své jednostranné vůle a dokonce zpětně měnit realitu. To, že docházelo k zpětné manipulaci s daty, dokládala žalobkyně i třemi provozními zprávami, které po dokončení akce nahradily monitorovací zprávy, ty se rovněž zadávaly do systému BENE-FILL, navíc ale byly zasílány i písemně. V praxi se to dělo tak, že zprávu poslala zpracovatelka k rukám starosty žalobkyně, ten ji podepsal, a obratem zaslal datovou schránkou na SFŽP. Když následně nahlédl do systému BENE-FILL na tyto zprávy, tak tam bylo uvedeno datum zpracování o cca měsíc pozdější oproti údajům z doručky z datové schránky. Žalobkyně byla toho názoru, že data byla zaznamenávána ne reálně, ke dni, jak byly zprávy doručovány, ale patrně ke dni, kdy se dostaly úředníkovi ke zpracování. Žalobkyně uzavřela, že zprávy byly zasílány včas a zavinění na pozdější evidenci není v žádném případě na straně žalobkyně. Jsou-li uváděna jiná data, pak jsou uváděna v rozporu s realitou. Do systému BENE-FILL vkládá údaje jen správní orgán, bez možnosti kontroly žalobkyně, a dochází prokazatelně ke zpětným manipulacím a změnám. Proto je třeba tento systém odmítnout jako zdroj pro ukládání sankcí – odvodu.

10. V další žalobní námitce žalobkyně namítala procesní pochybení a porušení zásady legitimního očekávání. Celá akce byla opakovaně kontrolována různými subjekty, podle žalobkyně se kontroluje tak dlouho, aby se něco našlo, což považuje za šikanózní zneužití kontrolní pravomoci. Všechny kroky byly konzultovány se SFŽP, který celý průběh akce detailně kontroloval. V roce 2013 proběhla kontrola Ministerstvem životního prostředí, v roce 2014 auditním orgánem Ministerstva financí, ten shledal jen tři drobná pochybení. Šikanózní charakter postupu žalovaného je zdůvodněn i plynutím času. Žalobkyně po několika letech může stěží splnit nároky na ni kladené tak, jako v přiměřené době (1 až 2 roky) od ukončení akce. To, že na kontrolu neměl kontrolující subjekt do té doby čas, nelze klást k tíži kontrolovaného subjektu, a nelze tím ani zhoršovat jeho procesní postavení.
11. Kontrola rovněž proběhla dle žalobkyně procesně nestandardně. Kontrola byla zahájena 16. 2. 2017. V říjnu 2017 byl žalobkyni zaslán „výsledek kontrolního zjištění“. V listopadu 2017 příslušný pracovník správního orgánu žalobkyni na dotaz sdělil, že nemůže být sjednán termín projednání výsledků kontrolního zjištění, neboť pokračuje další šetření a že zpráva bude výrazně přepracována, že jsou nová zjištění. V únoru 2018 bylo starostovi žalobkyně novým příslušným pracovníkem sděleno, že kontrola pokračuje, výsledek kontrolního zjištění z října 2017 nebude projednáván a tento nový pracovník zjistil pochybení se zasíláním monitorovacích zpráv. Žalobkyně shrnula, že považuje takový způsob kontroly a komunikace za vysoce nestandardní a v rozporu se všemi pravidly standardních kontrol, to vše za situace, kdy celá akce byla již vícekrát kontrolována a shledána bezchybnou, realizace akce samotné po stavební stránce proběhla zcela bezchybně, stavba funguje a slouží svému účelu, akce v řádech desítky milionů Kč byla organizována a realizována malou obcí za využití odborné externí firmy, byla realizována obcí ve veřejném zájmu a čtvrtá kontrola v pořadí nastoupila po pěti letech od dokončení akce.
12. Pro objektivní posouzení soudu je dle žalobkyně podstatné, že i poskytovatel dotace upozorňoval v průběhu kontroly kontrolní orgán (tedy finanční úřad), a to opakovaně, na to, že v daném případě monitorovací zprávy nebyly zásadní, spíše druhotné, protože akce byla kontrolována nikoli jejich prostřednictvím a na jejich základě (byly spíše rekapitulační), nýbrž fyzicky na kontrolních dnech, které byly četné. Proto měly

monitorovací zprávy jen doplňkový význam. Podstatné byly kontrolní protokoly.

13. Dále není standardní, aby kontrolní orgán čtyřikrát vyzýval poskytovatele dotace k upřesnění. Dění působilo jednoznačně dojmem, že kontrolní orgán chce identifikovat porušení tzv. za každou cenu, i když předcházející kontroly nic podobného nekonstatovaly. Poskytovatel dotace byl ze strany finančního úřadu čtyřmi žádostmi o upřesnění „tlačen“ k jinému vyjádření, než jaké podal. SFŽP se nicméně konstantně vyjadřoval tak, že monitorovací zprávy byly pouze zachycením toho, co bylo podrobněji obsaženo v protokolech. Tam, kde neprobíhají fyzické kontroly na místě, mají monitorovací zprávy vyšší význam, zde tomu tak ale nebylo, což SFŽP správci daně vícekrát zdůraznil. Důsledkem bylo, že byl 4x žádán o upřesnění již „upřesněného“. V tomto směru viděla žalobkyně kontrolu finančního úřadu jako účelovou, až šikanózní. Všechny žádosti o upřesnění a odpovědi SFŽP na tyto žádosti podporují právní argumentaci žalobkyně v tom smyslu, že uvedený postih je nedůvodný, neadekvátní, a je založený na „úporně“ vytvořeném formalistickém důvodu ze strany finančního úřadu, s nímž se neztotožňuje dokonce ani poskytovatel dotace.
14. Žalobkyně shrnula, že za situace, kdy a) všechny kontroly doposud realizované neshledaly závad, b) 3x se měnila metodika a 3x závazné pokyny, c) dotační agendu vyřizoval „robot“ a plnění povinností příjemce dotace bylo určováno nedohledatelnými maily (které nebyly spolehlivé), d) finanční úřad žádal poskytovatele dotace v rámci předmětné kontroly prokazatelně účelově 4x o „upřesnění“, když nebyl „spokojen“ s odpovědí SFŽP, e) monitorovací zprávy byly zcela druhotné, což bylo finančnímu úřadu známo, protože mu to sdělil sám poskytovatel dotace ve svých odpovědích, f) nelze prokazatelně osvědčit a ze strany žalovaného tedy prokázat, kdy vlastně monitorovací zprávy byly fakticky odeslány, a obec tvrdí včasné odeslání, nelze žádat zpět dotaci, aby tento požadavek nebyl nejen v rozporu s právem, ale rovněž v rozporu s dobrými mravy, které se rovněž na žalovaného vztahují.
15. Žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, přičemž mu zároveň uloží povinnost k náhradě nákladů řízení.

III.

Vyjádření žalovaného

16. Ve svém vyjádření k žalobě žalovaný navrhl její zamítnutí. Sdělil, že není pravdou, že by došlo k nerespektování judikatury NSS. V daném případě je dle žalovaného zásadní usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33. Povinnost žalobkyně předkládat SFŽP předmětné monitorovací zprávy vyplývá z části III oddílu 6 bodu B písm. f) Smlouvy se SFŽP, přičemž dle Závazných pokynů pro žadatele a příjemce podpory byla na povinnost poslat průběžnou monitorovací zprávu žalobkyně upozorněna prostřednictvím informačního systému BENE-FILL vždy po uplynutí období, s nímž monitorovací zpráva souvisí. Vzhledem k tomu, že nesplnění této povinnosti nebylo SFŽP vymezeno jako méně závažné, pak je nutno uzavřít, že se žalobkyně dopustila porušení rozpočtové kázně. Skutečnost, zda se jednalo o formální pochybení, či zda mělo vliv na účel poskytnuté dotace, tak lze zohlednit pouze v rámci stanovení výše odvodu, nikoli při posouzení, zda došlo k porušení rozpočtové kázně či nikoliv. Uvedené je pak nutno vztáhnout i na pochybení stran veřejných zakázek, neboť ani tato nebyla ze strany SFŽP vymezena jako méně závažná, a založila tedy porušení rozpočtové kázně ze strany žalobkyně dle citovaného usnesení rozšířeného senátu NSS.

17. K otázce, zda vytýkaná pochybení způsobila neoprávněné použití poskytnutých peněžních prostředků, žalovaný uvedl, že sám termín „*neoprávněné použití poskytnutých peněžních prostředků*“ je legislativní zkratkou definovanou v § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech, přitom tato práve zahrnuje i porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty. Pokud tedy bylo ze strany žalovaného konstatováno porušení podmínek stanovených v části III oddílu 6 bodu C písm. a) Smlouvy SFŽP a části III oddílu 6 bodu B písm. f) Smlouvy SFŽP, pak došlo k neoprávněnému použití poskytnutých peněžních prostředků ze strany žalobkyně.
18. Jako nedůvodnou označil žalovaný i další žalobní námitku týkající se nedodržení 15denní lhůty pro uzavření smlouvy o dílo. Dle žalovaného nebylo po žalobkyni požadováno nemožné plnění a ani nedošlo ke kolizi mezi dvěma právními předpisy. K tvrzení, že žalobkyně musela s podpisem smlouvy vyčkat na jednání zastupitelstva obce, žalovaný odkázal na § 92 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ze kterého vyplývá, že zákon o obcích striktně nestanovuje přesný interval pro zasedání zastupitelstva obce. Naopak, zastupitelstvo obce se dle tohoto ustanovení schází dle potřeby obce, stanoven je jen minimální interval jeho svolávání, a to jednou za tři měsíce. Starostovi žalobkyně tedy nic nebránilo v tom, aby v případě potřeby svolal zasedání zastupitelstva obce, na němž mohla být smlouva o dílo včas projednána a schválena, a tím rovněž uzavřena v termínu, jak stanoví § 82 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách.
19. K nikoli včasnému oznámení výsledku zadávacího řízení žalovaný uvedl, že výstupem auditního orgánu, jenž je shrnut ve zprávě o auditu operace, není správce daně jakkoliv vázán a dle ustanovení § 99 odst. 1 daňového řádu posuzuje otázku, zda ze strany žalobkyně došlo či nedošlo k porušení rozpočtové kázně, zcela samostatně a nezávisle na dalších orgánech. Žalovaný nad rámec předchozího podotkl, že má za prokázané, že se žalobkyně předmětného pochybení dopustila, což ostatně nerozporuje ani ona sama. Skutečnost, že se nejedná o závažné pochybení, byla při stanovení výše odvodu reflektována.
20. Ani námitka směřující do pozdního předložení monitorovacích zpráv není dle žalovaného důvodná. Jde-li nejprve o tvrzení o následných zásazích do obsahu monitorovacích zpráv, správní orgán I. stupně je v průběhu vedené daňové kontroly prověřil, když SFŽP požádal o sdělení, zda v případě průběžných monitorovacích zpráv č. 10 až 16 došlo k situaci, že by některá z nich byla ze strany SFŽP vrácena žalobkyni zpět k doplnění či opravě. V případě, kdy k doplnění či opravě příslušných monitorovacích zpráv došlo, byl SFŽP požádán o sdělení data, kdy mu byla ze strany žalobkyně doručena prvotní, tj. chybná verze. SFŽP uvedl, že u uvedených monitorovacích zpráv k jejich vrácení či opravě nedošlo. V případě, že by tomu tak bylo, byl by tento údaj zaznamenán v informačním systému. Tvrzení žalobkyně proto není možno přisvědčit. Žalovaný rovněž upozornil na to, že již správní orgán I. stupně se problematice průběžných monitorovacích zpráv věnoval, když opakovaně vyzýval SFŽP k poskytnutí potřebných informací; zjištěné skutečnosti jsou rekapitulovány na str. 28-33 zprávy o daňové kontrole. Na základě těchto informací žalovaný shrnul, že datum vytvoření úkolu odpovídá datu, kdy byla žalobkyně v informačním systému BENE-FILL vyzvána k vyplnění příslušné monitorovací zprávy. Lhůta pro odeslání příslušné monitorovací zprávy začala běžet od následujícího dne, ve kterém došlo k vytvoření úkolu. Lhůty a další podmínky pro splnění průběžných monitorovacích zpráv upravovalo aktuální znění Závazných pokynů pro žadatele a příjemce podpory. V případě data zpracování monitorovací zprávy se jedná o datum, kdy

byla průběžná monitorovací zpráva prostřednictvím IS-BENEFILL doručena SFŽP.

21. Nadto žalovaný konstatoval, že žalobkyně v průběhu daňové kontroly či odvolacího řízení nepředložila žádný důkaz prokazující, že v případě předmětných průběžných monitorovacích zpráv vskutku došlo k jejich doplnění či úpravě. Proto žalovaný nadále považuje za prokázané, že průběžné monitorovací zprávy č. 10-16 nebyly žalobkyní elektronicky SFŽP zaslány v termínu deklarovaném Závaznými pokyny pro žadatele a příjemce podpory. Tím došlo k porušení části III oddílu 6 bodu B písm. f) Smlouvy, dle které byla žalobkyně povinna SFŽP předkládat pravidelné monitorovací zprávy. Nesplnění této podmínky vedlo k neoprávněnému použití poskytnutých peněžních prostředků ve smyslu § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech, které je dle § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona považováno za porušení rozpočtové kázně. Na tom dle žalovaného nic nemění žalobkyní následně předložené výtisky průběžné monitorovací zprávy č. 16 ze dne 24. 1. 2014 a ze dne 24. 6. 2019. Oba výtisky obsahují shodně datum 24. 1. 2014 (datum ověření), které ostatně koresponduje s informací sdělenou SFŽP stran zaslání této průběžné monitorovací zprávy. Žalovaný dodal, že správní orgán I. stupně vyzval SFŽP ke sdělení, zda údaj obsahující datum zpracování průběžné monitorovací zprávy, obsažený v tabulce otištěné v napadeném rozhodnutí, je datem skutečného doručení průběžné monitorovací zprávy SFŽP prostřednictvím informačního systému BENE-FILL. V odpovědi SFŽP uvedl, že se jedná o datum, kdy byla průběžná monitorovací zpráva prostřednictvím informačního systému BENE-FILL doručena SFŽP, přičemž jde o údaj získaný z informačního systému Central.
22. K tvrzenému porušení zásady legitimního očekávání žalovaný uvedl, že i tato námitka je nedůvodná. Je sice pravdou, že postup žalobkyně v rámci projektu může být předmětem i jiných kontrol, např. ze strany MŽP či SFŽP, ovšem v případě argumentace legitimním očekáváním je nutno rozlišovat situace, kdy se poskytovatel v rámci kontroly něčím zabývá, od situace, kdy o něčem fakticky rozhodne. V dané souvislosti je nutno uzavřít, že aby bylo možno vůbec uvažovat, že žalobkyně legitimní očekávání nabytá, musela by disponovat konkrétním vyjádřením poskytovatele dotace, případně SFŽP ohledně správnosti jejího postupu, přičemž toto nebylo v případě žalobkyně dáno. Samo neodhalení určitých skutečností při dřívější kontrole pak nemůže samo o sobě založit legitimní očekávání žalobkyně v dané věci. Za dodržení všech podmínek dotací jsou odpovědní výlučně příjemci podpor. Skutečnost, že poskytovatel opomněl upozornit na nesrovnalosti při provádění daného projektu, nevylučuje ani neomezuje odpovědnost žalobkyně, neboť v opačném případě by žalobkyně byla zbavena veškeré odpovědnosti za nesrovnalosti, které nebyly oznámeny či zjištěny poskytovatelem.
23. Žalovaný rovněž poukázal na to, že jediným orgánem, který je oprávněn konstatovat porušení rozpočtové kázně, je správce daně, k tomu citoval z rozsudku NSS ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 Afs 334/2016-42. Podle závěrů tohoto rozsudku je to správce daně, kdo spravuje odvody za porušení rozpočtové kázně, a proto i zjišťuje skutečnosti rozhodné pro vyměření odvodu. Poskytovatel dotace není tím, kdo závazně určuje, zda byly finanční prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu čerpány oprávněně. Poskytovatel dotace je oprávněn posuzovat splnění cíle projektu, tyto jeho závěry ale nejsou pro správce daně závazné; zjistí-li porušení podmínek, je oprávněn a povinen z toho vycházet. Ostatně v rozsudku ze dne 25. 2. 2016, č. j. 7 Afs 13/2016-25, uvedl NSS, že kontrola poskytnutých dotací je upravena vícero právními předpisy, což s sebou nese možnost provádění kontroly dotací ze strany více subjektů (počínaje poskytovatelem dotace a finančním úřadem konče). Žádný z výsledků těchto případných kontrol ale z povahy věci není nadřazen

zjištěním ostatních kontrolních orgánů a ani nepředstavuje pro kontrolující orgán předběžnou otázku a s tím spojenou překážku věci rozhodnuté.

24. Dle žalovaného pak nelze souhlasit ani s námitkou přílišného časového odstupu daňové kontroly, neboť dle ustanovení § 44a odst. 9 zákona o rozpočtových pravidlech lze odvod za porušení rozpočtové kázně vyměřit do 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně. Tato lhůta nebyla v projednávané věci překročena. Žalobkyně byla v části III oddíle 6 bodě B písm. b) Smlouvy SFŽP obeznámena s tím, že kontrola může být provedena taktéž po ukončení projektu, přičemž předmětná podmínka žalobkyni zároveň zavazuje k uchovávání veškerých dokladů a písemností potřebných k řádnému provedení kontroly po dobu 3 let od uzavření Operačního programu Životní prostředí, nejméně však po dobu 10 let následujících po roce, ve kterém žalobkyně obdrží protokol o závěrečném vyhodnocení akce, a tyto je tedy povinna uchovávat minimálně do roku 2026.
25. Žalovaný rovněž odmítl tvrzení žalobkyně, že lze ve způsobu vedení daňové kontroly shledat nestandardní až šikanózní postup; k tomu odkázal na vypořádání této námítky, která byla použita již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, v napadeném rozhodnutí.
26. Jako důvodnou neshledal žalovaný ani námitku porušení principu proporcionality, resp. stanovení nepřiměřeně vysokého odvodu. Tato problematika byla zcela vyčerpávajícím způsobem řešena v bodech 62 až 73 napadeného rozhodnutí. Odvod ve výši 0,1 % z částky použité na financování veřejné zakázky považuje žalovaný s ohledem na zjištěná pochybení za zcela proporcionální. Výše odvodu stanovená za pochybení stran monitorovacích zpráv je dle žalovaného rovněž zcela v souladu s principy proporcionality. Tvrdí-li pak žalobkyně, že je vyměřený odvod pro ni nepřiměřeně zatěžující, odkázal žalovaný na závěry obsažené v rozsudku NSS ze dne 30. 7. 2019, č. j. 2 Afs 364/2017-39, podle nichž k posouzení majetkového dopadu odvodu slouží právní nástroje jako posečkání dle daňového řádu nebo institut prominutí dle zákona o rozpočtových pravidlech. Eventuální likvidační dopad odvodu tak vzhledem k povaze tohoto odvodu není možné zohlednit již při jeho ukládání, ale až v rámci dodatečných řízení o posečkání nebo prominutí.
27. S tvrzením, že monitorovací zprávy měly pouze doplňkový charakter, lze dle žalovaného souhlasit, ostatně v rámci napadeného rozhodnutí bylo uvedeno, že pochybení stran monitorovacích zpráv nedosahují takové intenzity, že by mohla ovlivnit průběh realizace projektu, lze je tudíž označit za méně závažná, přičemž zároveň byl naplněn účel, na který byly žalobkyni peněžní prostředky poskytnuty. Nicméně i za méně závažná pochybení je možno uložit odvod za porušení rozpočtové kázně. Pokud by tomu tak nebylo, pak by příjemci dotací nebyli žádným způsobem motivováni k plnění těch podmínek, které se nevztahují bezprostředně k účelu poskytnutí dotace, a mohli by na jejich plnění zcela rezignovat, jak je uzavřeno v bodě [37] shora citovaného usnesení rozšířeného senátu NSS.
28. Stran tvrzení, že se správce daně snažil najít porušení za každou cenu a z tohoto důvodu celkem čtyřikrát vyzýval SFŽP k upřesnění, žalovaný uvedl, že s tímto se nelze ztotožnit. Správce daně je dle ustanovení § 92 odst. 2 daňového řádu povinen, aby skutečnosti rozhodné pro správné zjištění a stanovení daně byly zjištěny co nejúplněji. Pokud se tedy správce daně snažil zjistit skutkový stav co do jeho přesnosti, resp. bylo následně nutno ověřit nová tvrzení žalobkyně stran tvrzených doplnění či oprav monitorovacích zpráv, a za tímto účelem byly vydány výzvy směřované na SFŽP, lze v tomto postupu jen stěží

shledat pochybení.

29. K námitce změn metodik či závazných pokynů v průběhu realizace projektu pak žalovaný uvedl, že termín realizace projektu byl stanoven do 28. 2. 2014, žalobkyně tedy měla dostatek času se s jí tvrzenými změnami seznámit. Nadto lze opětovně uvést, že poskytnutí dotace představuje dobrodíní ze strany státu, čemuž odpovídá i oprávnění poskytovatele dotace zavázat příjemce dotace přísnými podmínkami, či že za dodržení všech podmínek dotací jsou výlučně odpovědní příjemci podpor.

IV.

Replika žalobkyně

30. V podané replice (závěrečném návrhu) žalobkyně setrvala na své dosavadní argumentaci a zdůrazňovala zejména proporcionalitu a individuální posuzování každého případu. Upřesnila, že žalobkyně nemohla svolat zastupitelstvo za účelem schválení smlouvy o dílo dříve, protože to by bylo v době, kdy dotace ještě nebyla přiznána, na což starosta žalobkyně logicky čekal.

V.

Posouzení věci soudem

31. V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále je „s. ř. s.“) vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
32. O žalobě soud rozhodoval bez nařízení jednání, neboť s tím účastníci souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

VI.

Rozhodnutí soudu

33. Žaloba není důvodná.
34. Ze správního spisu soud zjistil následující právně významné skutečnosti. Žalobkyni byly poskytnuty peněžní prostředky v rámci Operačního programu Životní prostředí, a to na základě Rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 20. 9. 2011, ve znění změnového Rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 29. 11. 2016, které vydalo Ministerstvo životního prostředí a jehož nedílnou součástí byla mimo jiné Příloha č. 1 Podmínky poskytnutí dotace, a na základě Smlouvy č. 08018911 o poskytnutí podpory ze dne 14. 10. 2011, ve znění Dodatku ke Smlouvě č. 08018911 ze dne 23. 5. 2013 a Dodatku č. 1 ke Smlouvě č. 08018911 ze dne 6. 1. 2017 uzavřené mezi žalobkyní a SFŽP, na realizaci projektu s názvem „Hrádek u Sušice - ČOV a kanalizace“.
35. Část III oddíl 6 bod C písm. a) Smlouvy stanoví, že *příjemce podpory je povinen dodržovat pravidla pro zadávání zakázek stanovená v čl. 7 Směrnice MŽP č. 7/2007, a to i v průběhu realizace akce. Přitom je povinen vždy dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.*
36. Část III oddíl 6 bod B písm. f) věta první a druhá Smlouvy stanoví, že *příjemce podpory je povinen předkládat Fondu pravidelné monitorovací zprávy. Bližší pokyny a náležitosti těchto zpráv (včetně formuláře) jsou k dispozici v elektronickém prostředí BENE-FILL [...] a v závazných pokynech aktuálně zveřejněných na internetové stránce [...].*

37. Dle Rozhodnutí byly žalobkyni poskytnuty peněžní prostředky z Fondu soudržnosti v celkové maximální výši 45 886 935 Kč, tedy ve výši 85 % celkových způsobilých výdajů projektu. Dle Smlouvy pak byly žalobkyni poskytnuty peněžní prostředky ze SFŽP v celkové maximální výši 2 699 231,47 Kč, tedy ve výši 5 % celkových způsobilých výdajů projektu, a úročená půjčka ve výši 5 398 462,95 Kč, tj. 10 % celkových způsobilých výdajů projektu. Peněžní prostředky byly připsány na bankovní účet žalobkyně ve skutečné výši 53 881 317,92 Kč, a to ve složení 45 799 120,20 Kč - Fond soudržnosti, 2 694 065,86 Kč - dotace od SFŽP a 5 388 131,86 Kč - úročená půjčka od SFŽP. Vlastní zdroje financování projektu činily částku 11 137 770,17 Kč.
38. Dne 16. 3. 2017 zahájil Finanční úřad pro Plzeňský kraj (správní orgán I. stupně) v souladu s § 87 odst. 1 daňového řádu u daňového subjektu protokolem o zahájení daňové kontroly ze dne 16. 3. 2017 daňovou kontrolu. Předmětem daňové kontroly bylo „*zjištění skutečností rozhodných pro správné zjištění a případné stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně*“ dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v rozhodném znění (dále jen „*zákon o rozpočtových pravidlech*“), u peněžních prostředků poskytnutých na základě Rozhodnutí a Smlouvy. Prostřednictvím protokolu ze dne 11. 5. 2017 došlo k rozšíření rozsahu daňové kontroly. Daňová kontrola byla ukončena dne 10. 10. 2018 projednáním zprávy o daňové kontrole ze dne 10. 10. 2018 (dále jen „*zpráva o daňové kontrole*“) a podpisem protokolu k projednání zprávy o daňové kontrole z téhož dne.
39. Na základě výsledku kontrolního zjištění dospěl správní orgán I. stupně k závěru, že žalobkyně u podlimitní veřejné zakázky malého rozsahu na stavební práce s názvem „Provedení ČOV a kanalizace v obci Hrádek“ pozdním uzavřením Smlouvy o dílo ze dne 18. 6. 2010 se společností POLSTAV, s.r.o. porušila § 82 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, neboť neuzavřela smlouvu s vítězným uchazečem do 15 dnů po uplynutí lhůty pro podání námitek. Dále žalobkyně porušila § 83 odst. 1 téhož zákona, neboť neodeslala ve lhůtě 48 dnů po uzavření Smlouvy o dílo oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění. Porušení zákona o veřejných zakázkách vedlo zároveň k nedodržení části III. oddílu 6 bodu C písm. a) Smlouvy. Dále bylo zjištěno, že žalobkyně podala se zpožděním celkem 7 průběžných monitorovacích zpráv, čímž z její strany došlo k porušení části III oddílu 6 bodu B písm. f) Smlouvy. Popsané jednání vedlo k neoprávněnému použití poskytnutých peněžních prostředků dle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech, které je dle § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona považováno za porušení rozpočtové kázně.
40. Správní orgán I. stupně vydal ve věci dne platební výměr ze dne 19. 10. 2018, č. j. 1850339/18/2300-31471-402485, kterým byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do státního fondu ve výši 126 987 Kč. Napadeným rozhodnutím byla výše odvodu zvýšena na částku 130 565 Kč.
41. Dle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech: „*Pro účely tohoto zákona se rozumí 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, porušení účelu nebo podmínek, za kterých byly prostředky zařazeny do státního rozpočtu nebo přesunuty rozpočtovým opatřením a v rozporu se stanoveným účelem nebo podmínkami vydány; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity.*“

42. Podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech: „*Porušením rozpočtové kázně je neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem.*“ Dle § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech: „*Odvod za porušení rozpočtové kázně činí v ostatních případech částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.*“ Podle § 44a odst. 9 zákona o rozpočtových pravidlech: „*Správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále vykonávají finanční úřady podle daňového řádu. Porušitel rozpočtové kázně má při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně postavení daňového subjektu. Finanční úřad poskytuje na vyžádání informace získané při správě odvodů správnímu orgánu, který rozhodl o poskytnutí prostředků ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, a orgánu oprávněnému ke kontrole těchto poskytnutých prostředků, jakož i ke kontrole použití prostředků státního rozpočtu nebo jiných peněžních prostředků státu, jde-li o informace týkající se správy odvodu za porušení rozpočtové kázně; to platí i pro příslušný orgán Evropské unie a správní orgán, který se podílí na správě těchto prostředků poskytnutých ze zahraničí. Penále, které vzniklo v důsledku porušení rozpočtové kázně před vyměřením, je splatné do 30 dnů ode dne doručení platebního výměru. Odvod a penále lze vyměřit do 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně.*“
43. Podle § 82 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách: „*Pokud nebyly ve stanovené lhůtě podány námitky podle § 110 odst. 4, uzavře zadavatel smlouvu s vybraným uchazečem do 15 dnů po uplynutí lhůty pro podání námitek. Smlouvu uzavře zadavatel v souladu s návrhem smlouvy obsaženým v nabídce vybraného uchazeče, popřípadě upraveným podle § 32.*“ Podle § 83 odst. 1 věty první zákona o veřejných zakázkách: „*Veřejný zadavatel je povinen do 48 dnů po uzavření smlouvy odeslat oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění.*“
44. Napadeným rozhodnutím žalovaný zvýšil žalobkyni odvod za porušení rozpočtové kázně, proto se soud nejprve zabýval otázkou, zda tak žalovaný učinil po právu. Shledal, že zvýšení odvodu jako takové možné je. Lze odkázat na argumentaci uvedenou v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 1. 2020, č. j. 6 Af 64/2016-68, který v bodech 30 a násl. uzavřel: „*Konečně k poslednímu žalobnímu bodu, kterým žalobce napadal postup žalovaného, který na základě jeho odvolání rozhodl o zvýšení odvodu za porušení rozpočtové kázně, uzavírá soud, že takový postup žalovaného byl v souladu se zákonem. Podle § 115 odst. 2 daňového řádu provádí-li odvolací orgán v rámci odvolacího řízení dokazování, seznámí před vydáním rozhodnutí o odvolání odvolatele se zjištěnými skutečnostmi a důkazy, které je prokazují, a umožní mu, aby se k nim ve stanovené lhůtě vyjádřil, popřípadě navrhl provedení dalších důkazních prostředků. Obdobně postupuje odvolací orgán i v případě, kdy dospěje k odlišnému právnímu názoru, než správce daně prvního stupně, a tato změna by ovlivnila rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Z citovaného ustanovení, a to konkrétně z jeho věty druhé, plyne specifikum daňového řádu, nezakotvujícího při odvolání podaného výlučně ve prospěch odvolatele, jemuž byla uložena sankce, zásadu zákazu reformationis in peius. Není proto vyloučeno, aby odvolací orgán rozhodl na základě odvolání odvolatele i o změně rozhodnutí v jeho neprospěch (§ 116 odst. 1 písm. a) daňového řádu) za předpokladu, že odvolatel byl před vydáním takového rozhodnutí seznámen s odlišným právním názorem odvolacího orgánu a bylo mu umožněno se k němu ve stanovené lhůtě vyjádřit.*“
45. Zdejší soud se s právními závěry Městského soudu v Praze ztotožnil a aplikoval je na právě projednávanou věc. Při tom zjistil, že v rámci řízení, jež vyústilo v napadené rozhodnutí žalovaného, byl uplatněn postup podle § 115 odst. 2 daňového řádu (zasláním písemnosti č. j. 26272/19/5000-10480-712244 – Seznámení se zjištěnými skutečnostmi a výzva

k vyjádření se v rámci odvolacího řízení). Žalobkyně byla o změně pokynu GFR-D informována, měla možnost se vyjádřit, avšak ve své následné odpovědi se vymezila toliko vůči dílčím otázkám porušení rozpočtové kázně, zatímco otázku změny výše odvodu nijak neadresovala. Žalovaný tudíž postupoval v souladu se zákonem, pokud výši odvodu za porušení rozpočtové kázně upravil dle pokynu GFR-D, jenž byl aktuální v době vydání jeho rozhodnutí. Ačkoliv soud zjistil, že na str. 16/17 napadeného rozhodnutí žalovaný vycházel z jiné dílčí částky poskytnuté podpory, než byla reálně připsaná částka na účet žalobkyně dle úvodních částí odůvodnění rozhodnutí, a ve výsledku tedy stanovil odvod za porušení ustanovení zákona o veřejných zakázkách nižší, než měl být, musí být takové pochybení přičteno na vrub žalovaného. Ve zbytku (porušení ohledně monitorovacích zpráv) byl výpočet korektní.

46. Ve vztahu k dalším námitkám se jako klíčové jeví usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33. Ve výroku I. tohoto usnesení NSS konstatoval: *„Každé porušení dotačních podmínek, které není v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeno jako to, jehož nedodržení není neoprávněným použitím podle § 3 písm. e) [§ 14 odst. 3 písm. k)], zakládá porušení rozpočtové kázně [§ 3 písm. e) ve spojení s § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění do 29. 12. 2011].“* Ve výroku II. tohoto usnesení pak NSS konstatoval: *„Při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Správce daně musí zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti (§44a odst. 4 rozpočtových pravidel, ve znění do 29. 12.2011) a své rozhodnutí náležitě odůvodnit.“*
47. Ve shodě se shora citovaným závěrem NSS konstrukce naplnění pojmu porušení rozpočtové kázně v konkrétním případě vychází z rozhodnutí o poskytnutí dotace, respektive z toho, zda je v něm dané porušení dotačních podmínek označeno jako méně závažné či nikoli. Jedná se tedy o závěr poměrně striktní, který ve fázi stanovení jednotlivých porušení rozpočtové kázně v podstatě vylučuje materiální úvahy, které žalobkyně ve své žalobě přdestřela, totiž zvažování, zda to či ono porušení dotačních podmínek mělo nebo nemělo určité konkrétní (kvalifikované) následky, jaká je jeho „nebezpečnost“, či zda se jedná jen o formální pochybení bez faktických následků. Teprve ve fázi vyměření konkrétní výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vzít v úvahu materiální kritéria tak, aby sankce byla přiměřená závažnosti zjištěného porušení rozpočtové kázně (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2019, č. j. 4 Afs 421/2018-41).
48. V námitce vůči porušení identifikovanému pod písmenem a), tedy neuzavření smlouvy o dílo do 15 dnů po uplynutí lhůty pro podání námitek, v němž bylo shledáno porušení § 82 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, jakož i části III oddílu 6 bodu C písm. a) Smlouvy, žalobkyně nebrojila proti uvedenému porušení po skutkové stránce. Sama totiž konstatovala, že smlouva o dílo byla s vítězným uchazečem (Polstav s.r.o.) uzavřena dne 18. 6. 2010, ačkoli k jejímu uzavření mělo dojít dle § 82 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách nejpozději dne 11. 6. 2010. Žalobkyně však uvedla, že bylo-li po ní žádáno z hlediska § 82 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách uzavření smlouvy o dílo včasné, jednalo se současně o plnění nemožné z hlediska zákona o obcích, respektive jím stanovené povinnosti, aby byla příslušná smlouva o dílo schválena zastupitelstvem žalobkyně. Žalobkyně tedy v dané věci spatřovala kolizi dvou zákonů, tedy zákona o veřejných zakázkách a zákona o obcích, v níž bylo namísto dát přednost právě požadavkům zákona o

obcích. V těchto svých závěrech se žalobkyně ovšem mylí.

49. Podle § 92 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) platí: „*Zastupitelstvo obce se schází podle potřeby, nejméně však jedenkrát za 3 měsíce. Zasedání zastupitelstva obce se konají v územním obvodu obce. Zasedání zastupitelstva obce svolává a zpravidla řídí starosta. Starosta je povinen svolat zasedání zastupitelstva obce, požádá-li o to alespoň jedna třetina členů zastupitelstva obce, nebo hejtmán kraje. Zasedání zastupitelstva obce se koná nejpozději do 21 dnů ode dne, kdy žádost byla doručena obecnímu úřadu.*“
50. Z citované právní úpravy jednoznačně vyplývá, že žalobkyně nebyla odkázána „vyčkat jednání zastupitelstva obce“. Jednání zastupitelstva obce nemají ze zákona pevný, neměnný kalendář. Právě naopak, zákonná úprava přímo předpokládá, že se bude zastupitelstvo obce scházet dle potřeby, právě tato potřeba stanoví primární režim, ve kterém se mají uskutečňovat jednání zastupitelstva obce. Zakotvení povinnosti zastupitelstva sejít se alespoň jednou za tři měsíce platí pro ty případy, kdy by snad potřeba nevyžadovala častější schůze zastupitelstva. Jinými slovy řečeno, zákon nestanoví, že zastupitelstvo obce se musí scházet jednou za tři měsíce a že všechny záležitosti vyžadující jeho schválení musejí zkrátka této lhůty vyčkat. Naopak, primárním hlediskem pro svolání zastupitelstva obce je obecně formulovaná potřeba.
51. Z podání a vyjádření samotné žalobkyně v rámci správního i soudního řízení bylo naprosto zřejmé, že se v projednávané věci jednalo o zcela zásadní investici. Jen sotva tak může obstát argumentace, že s podpisem smlouvy o dílo „*bylo nutno vyčkat jednání zastupitelstva obce*“, přestože její včasné projednání a schválení vyžadoval zákon o veřejných zakázkách; naopak si jen stěží lze představit pro žalobkyni zásadnější potřebu pro svolání zastupitelstva v dřívějším termínu. Taková potřeba zde jednoznačně existovala. Starosta žalobkyně tedy nepochybně měl zastupitelstvo k projednání a schválení smlouvy o dílo svolat tak, aby byly požadavky zákona naplněny; neučinil-li tak, stalo se tak ke vlastní škodě žalobkyně.
52. Úvahy žalobkyně o tom, že opoždění v délce sedmi kalendářních dní bylo způsobeno kolizí dvou zákonů, je tak nutno odmítnout. Stejně tak není pravdou, že se jedná o „formalistickou výtku“, neboť jde o jednoznačné porušení § 82 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách.
53. Další žalobní námitka se týkala pozdního odeslání oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění, k němuž mělo dojít do 48 dnů po uzavření smlouvy; jde tedy o pochybení shora označené písmenem b). Toto pochybení žalobkyně po skutkové stránce nijak nerozporovala, poukázala však na to, že bylo již jednou shledáno, a to v rámci kontroly auditním orgánem Ministerstva financí, přičemž bylo konstatováno jako drobné porušení, které nezakládá důvod k postihu. Připomněla proto v této souvislosti princip legitimního očekávání.
54. Žalobkyně nerozporovala, že se jmenovaného pochybení dopustila. Porušila tedy ustanovení § 83 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Z hlediska již opakovaně citovaného usnesení rozšířeného senátu NSS pak toto porušení nepochybně zakládá porušení rozpočtové kázně, neboť se jedná i o porušení čl. 7 bod 1. směrnice ministerstva životního prostředí č. 7/2007, který bylo žalobkyni uloženo dodržovat v části III oddílu 6 bodu C písm. a) Smlouvy. O této otázce tedy není žádných pochyb.
55. Pokud jde o tu část žalobní námítky, podle které již bylo toto porušení shledáno a hodnoceno v předchozí kontrole prováděné auditním orgánem ministerstva financí, pak

dle § 99 odst. 1 daňového řádu platí: „Vyskytne-li se v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán veřejné moci, je správce daně takovým rozhodnutím vázán. Ostatní otázky, o nichž přísluší rozhodnout jinému orgánu veřejné moci, může správce daně posoudit sám. Může také dát podnět příslušnému orgánu veřejné moci k zahájení řízení nebo vyzvat daňový subjekt, popřípadě jinou osobu zúčastněnou na správě daní, aby podala žádost o zahájení řízení před příslušným orgánem veřejné moci ve lhůtě, kterou správce daně určí.“

Orgány finanční správy jsou při provádění správy odvodů za porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 9 odst. 1 písm. g) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, a na základě § 44a odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech nadány výlučnou pravomocí. Jinak řečeno, žádný jiný orgán veřejné moci není nadán pravomocí provádět správu odvodů za porušení rozpočtové kázně. Z toho také vyplývá, že správce daně postupuje při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně samostatně. Pokud jiný orgán vykonávající kontrolu (jinak věcně i právně zaměřenou) dospěl při shledání určitého pochybení k závěru, že se jedná o pochybení drobné, nezakládající důvod k postihu, činil tak pochopitelně jen pro účely své vlastní kontroly, a to právě v rámci jejího věcného a právního zaměření. Zcela jistě tím nemohl založit povinnost jiných orgánů, např. právě orgánu finanční správy vykonávajícího svou výlučnou pravomoc správy odvodů za porušení rozpočtové kázně, posuzovat dané pochybení stejným způsobem i ve vztahu k jimi vykonávané kontrole a důsledkům, které z jejích výsledků mohou vyvozovat právě jen ony. Již tím samým je ovšem vyloučen i vznik legitimního očekávání na straně žalobkyně, která neměla žádný důvod domnívat se, že výsledky jedné kontroly budou závazné i pro všechny případné další orgány vykonávající jiné činnosti.

56. Další žalobní námitky věnovala žalobkyně pochybení identifikovanému shora pod písmenem c), které bylo shledáno v pozdním zasílání průběžných monitorovacích zpráv. Uvedla, že tyto zprávy byly zasílány včas. Popsala způsob, kterým byly průběžné monitorovací zprávy zasílány SFŽP, který často žádal o jejich doplnění, přičemž následně jako čas jejich dodání vyznačil až okamžik definitivního přijetí jejich konečné verze. Vše probíhalo v interním prostředí BENE-FILL, které je nevěrohodné, protože obsah zpráv v něm lze zpětně modifikovat.
57. Povinnost včasného předkládání průběžných monitorovacích zpráv pro žalobkyni vyplývá z části III oddílu 6 bodu B písm. f) Smlouvy, kde je stanoveno, že příjemce podpory je povinen předkládat SFŽP pravidelné monitorovací zprávy. Bližší pokyny jsou pak stanoveny v informačním systému BENE-FILL a v závazných pokynech pro žadatele a příjemce podpory. Právě v nich je v kapitole 9 odst. 4 stanovena lhůta, ve které mají být průběžné monitorovací zprávy předloženy, a to jako 10 pracovních dní, resp. 14 kalendářních dní ode dne, kdy se v systému BENE-FILL objevila výzva. Jako nemístnou je ovšem, již na podkladě samotné existence povinnosti průběžné monitorovací zprávy předkládat, třeba odmítnout argumentaci žalobkyně, že význam těchto zpráv byl toliko doplňkový, protože z jejich opožděného zasílání není možno vyvozovat tak vážné následky; pokud jde o shledání porušení rozpočtové kázně, nemá úvaha o závažnosti pochybení žádnou relevanci. Tyto úvahy mohou mít své místo toliko při rozhodování o výši odvodu za porušení rozpočtové kázně, a to tam, kde má správní orgán místo pro úvahu.
58. Správní orgány zjistily, kdy měly být předloženy průběžné monitorovací zprávy č. 10-16 a kdy skutečně předloženy byly. Tato data shrnuly do tabulky, která je reprodukována v napadeném rozhodnutí a vyplývá z ní, že všechny byly zaslány opožděně, přičemž jednotlivá zpoždění činila několik dní až téměř sedm měsíců. K tvrzením žalobkyně

ohledně způsobu, kterým byly jednotlivé průběžné monitorovací zprávy zasílány SFŽP, respektive že byly vráceny k dopracování, přičemž zaregistrována v systému byla až zpráva finální, je třeba uvést následující. Žalobkyně žádný důkaz o této praxi nepředložila. Nekonkretizovala, které zprávy jí byly údajně vráceny k dopracování či doplnění, ani nespecifikovala žádný důkaz, ze kterého by bylo patrné, že se tak, byť alespoň jednou, skutečně stalo. Rovněž správní orgán I. stupně se pokusil toto tvrzení žalobkyně ověřit, a proto se výzvou ze dne 30. 5. 2018 obrátil na SFŽP s dotazem, zda byly některé z průběžných monitorovacích zpráv č. 10-16 vráceny žalobkyni k jejich doplnění. SFŽP správnímu orgánu I. stupně sdělil, že k ničemu takovému v případě těchto průběžných monitorovacích zpráv nedošlo, pokud by k tomu došlo, byl by údaj o tom zaznamenán v informačním systému Central. Ze správního spisu nadto vyplývá, že se správní orgány zabývaly poměrně důkladně celým procesem předkládání průběžných monitorovacích zpráv, v čemž soud nespatřuje snahu o to nalézt nějaké pochybení žalobkyně tzv. za každou cenu, ale naplnění § 92 odst. 2 daňového řádu, podle něhož: „*Správce daně dbá, aby skutečnosti rozhodné pro správné zjištění a stanovení daně byly zjištěny co nejúplněji, a není v tom vázán jen návrhy daňových subjektů.*“; to zvláště za situace, když žalobkyně průběhem zasílání a zpracování průběžných monitorovacích zpráv sama argumentovala.

59. Dovolávala-li se žalobkyně marginálních obsahových změn ve výtiscích průběžné monitorovací zprávy ze dne 24. 1. 2014, nebyl ani to podle názoru soudu důkaz, ze kterého by vyplývalo, že žalobkyně předložila všechny průběžné monitorovací zprávy včas. Správní orgány žalobkyni nevytýkaly nedostatky obsahového charakteru v průběžných monitorovacích zprávách, ale čas jejich zaslání. Stejný závěr je pak nutno učinit i ohledně průběžné provozní monitorovací zprávy, která byla zpracována dne 10. 7. 2018, k čemuž ovšem žalobkyně poukazovala na skutečnost, že tato byla zaslána již dne 6. 6. 2018. V tomto případě se ale žalobkyni navrhované důkazy rovněž nevztahovaly ani k jedné průběžné monitorovací zprávě, jejichž pozdní zaslání bylo v projednávané věci shledáno správními orgány. Jiná situace by nastala, pokud by žalobkyně předložila kopie doručenek datových zpráv, jimiž byly zasílány právě předmětné průběžné monitorovací zprávy, to však neučinila. Ani tento žalobní bod tedy není možno považovat za důvodný.
60. Soud nepřisvědčil ani následným námitkám žalobkyně týkajícím se mnohosti kontrol provedené dotační akce. Jak již bylo uvedeno shora, jsou to orgány finanční správy, které jediné jsou oprávněné provádět správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a tedy i zjišťovat rozhodující skutečnosti pro své závěry. Žalobkyně nemohla důvodně očekávat, že proběhla-li již ve věci jiná kontrola zaměřená na jiný okruh jejích povinností z hlediska skutkového či právního, je tím samým vyloučeno, aby proběhla kontrola zaměřená na plnění rozpočtové kázně. Ostatně kontrola poskytnutých dotací je upravena vícero právními předpisy, jejichž splnění se může stát předmětem samostatné kontroly. Tato skutečnost tedy nemůže sama o sobě narušit předvídatelnost výkladu práva; žalobkyně by musela v tomto směru poukázat na odlišnou praxi orgánů finanční správy v projednávaném případě.
61. Žalobkyně se nemůže ani dovolávat tvrzeného konzultačního přístupu SFŽP v průběhu realizace celého dotačního případu. SFŽP není nadán pravomocí konstatovat místo orgánů finanční správy, že nedošlo k porušení rozpočtové kázně. SFŽP může hodnotit, zda byl splněn účel projektu, ale nemůže svými názory determinovat výsledek případné daňové kontroly zaměřené na dodržování rozpočtové kázně. Totéž platí pro kontroly provedené ministerstvem životního prostřední či auditním orgánem ministerstva financí. Každá kontrola je zaměřena na specifické otázky, a již proto nemůže určovat výsledek kontrol

dalších či předurčovat hodnocení skutkových okolností prizmatem jiné právní úpravy.

62. Úspěšné nemůže být ani dovolávání se časového odstupu. Podle § 44a odst. 9 poslední věty rozpočtových pravidel totiž platí: „*Odvod a penále lze vyměřit do 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně.*“ Tato lhůta byla v projednávaném případě zachována. Lze dále upozornit na část III oddíl 6 bod B písm. b) Smlouvy se SFŽP, kde byla sjednána povinnost žalobkyně uchovávat veškeré doklady a písemnosti potřebné k řádnému provedení kontroly nejméně po dobu 10 let následujících po roce, ve kterém obdrží protokol o závěrečném vyhodnocení akce. Ani tato lhůta nebyla v projednávané věci překročena.
63. Konečně není důvodná ani žalobní námitka, podle níž probíhala daňová kontrola vysoce nestandardně. Žalobkyně popsala, jak se jí jeví proces, kterým byla daňová kontrola realizována, že došlo k výměně oprávněné úřední osoby, opomněla však uvést, jak měla být tímto postupem dotčena na svých právech, resp. jak se tento, z jejího pohledu nikoli optimální, průběh daňové kontroly projevil v rozhodnutí správního orgánu I. stupně či napadeném rozhodnutí. Skutečnost, že se žalobkyni něco jeví jako nestandardní, ještě samo o sobě neznamená, že jde objektivně o nestandardní průběh daňové kontroly, tím méně že jsou daňová kontrola či následná rozhodnutí správních orgánů nezákonná. Žalobkyně ostatně ani neidentifikovala žádné zákonné ustanovení, které mělo být ze strany správních orgánů porušeno. Soud k tomu dále odkazuje na odst. 53 a 54 napadeného rozhodnutí, kde se žalovaný k průběhu řízení vyjádřil, přičemž žalobkyně na uvedenou argumentaci v žalobě nijak nereagovala, pouze svou námitku zopakovala. Soud ji na podkladě skutečností zjištěných ze správního spisu vyhodnotil jako nedůvodnou, neboť se zcela ztotožnil se způsobem jejího vypořádání v napadeném rozhodnutí. Žalobkyně měla v řízení zachována veškerá svá procesní práva.
64. Pokud tedy jde o otázku stanovení jednotlivých porušení rozpočtové kázně, nebylo možno žalobkyni přisvědčit ani v jedné její žalobní námitce. V projednávané věci Smlouva nestanovila žádné podmínky Smlouvy, jejichž nedodržení není neoprávněným použitím, tudíž bylo-li žalobkyni řádně prokázáno porušení povinností, které jí ze Smlouvy vyplývaly, jednalo se zároveň o porušení rozpočtové kázně. Okruh porušení rozpočtové kázně byl z hlediska uplatněných žalobních námitek stanoven správně. Žalobkyně v žalobě nepředstavila žádnou konkrétní argumentaci vztahující se k přiměřenosti výše stanovených odvodů za porušení rozpočtové kázně, kterou by soud musel (a mohl) konkrétně vypořádávat. Žaloba napadala samotné závěry správních orgánů týkající se pochybení, ve kterých byla shledána porušení rozpočtové kázně. O tom svědčil především závěr žaloby, ve kterém žalobkyně polemizovala nad tím, zda se vůbec lze ve stanovených dotačních pravidlech vyznat, orientovat se v nich a splnit je, s tím, že považuje postup správních orgánů za formalistický a bezdůvodně šikanózní. Těmto stížnostem ovšem není možno přisvědčit i z hlediska rozhodovací praxe NSS, který zaujal v tomto směru v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, poměrně přísné stanovisko. Z tohoto pohledu je nepochybně možné za přísné považovat i napadené rozhodnutí, nicméně to nic nemění na závěru o jeho zákonnosti.
65. Žalobkyně v žalobě velmi obecně poukazovala na principy proporcionality a spravedlnosti, ve vztahu k nimž soud shledal, že správní orgány dostaly i své povinnosti vyplývající z II. výroku citovaného usnesení rozšířeného senátu NSS. Vzaly při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně do úvahy závažnost zjištěných porušení rozpočtové kázně, hodnotily skutečnosti hovořící ve prospěch i neprospěch žalobkyně a

svou úvahu přezkoumatelně popsaly. Ve vztahu k porušením zákona o veřejných zakázkách žalovaný stanovil odvod ve výši 0,1 % poskytnuté částky použité na financování veřejné zakázky, tj. na samé spodní hranici rozmezí, které určuje čl. I bod 14 pokynu GFŘ-D-38, jež žalovaný aplikoval (blíže viz bod 44 tohoto rozsudku). I ve vztahu k opožděnému zasílání průběžných monitorovacích zpráv žalovaný správně stanovil odvod ve výši 0,25 % z poskytnuté částky za každý započatý měsíc trvání protiprávního stavu v souladu s čl. III bodem 2 pokynu GFŘ-D-38. Soud v odůvodnění výše odvodu za porušení rozpočtové kázně neshledal žádné zcela zjevné porušení zákona. I tato námitka byla tedy nedůvodná.

66. Vzhledem k výše uvedenému soud neshledal žádnou žalobní námitku žalobkyně důvodnou, a proto žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

VII.

Náklady řízení

67. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, když měl ve věci plný úspěch. Jelikož žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly a náhradu nákladů řízení nepožadoval, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze do dvou týdnů po jeho doručení podat kasační stížnost. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 9. prosince 2020

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu