



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Naděždy Řehákové ve věci

žalobkyně: **T design s.r.o.**, IČO: 25278690
sídlem Brněnská 1997/29a, 500 06 Hradec Králové
zastoupená advokátem JUDr. Milanem Jelínkem
sídlem Malé náměstí 124, 500 03 Hradec Králové

proti

žalovanému: **Generální finanční ředitelství**
sídlem Lazarská 15/7, 117 22 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2017, č. j. 134850/16/7500-30470-010198,

takto:

- I. Rozhodnutí Generálního finančního ředitelství ze dne 2. 1. 2017, č. j. 134850/16/7500-30470-010198, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů v řízení ve výši 24 586,40 Kč ve lhůtě 1 měsíce od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Milana Jelínka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze dne 1. 3. 2017 domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2017, č. j. 134850/16/7500-30470-010198 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl žádost žalobkyně ze dne 15. 10. 2013 o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně ve výši 1 694 899 Kč vyměřeného platebním výměrem Finančního úřadu pro Královéhradecký kraj ze dne 28. 1. 2013, č. j. 142810/13/2701-04702-602947 a ve výši 299 100 Kč platebním výměrem Finančního úřadu pro Královéhradecký kraj ze dne 28. 1. 2013, č. j. 142772/13/2701-04702-602947 a penále za porušení rozpočtové kázně ve výši 1 694 899 Kč předepsané platebním výměrem Finančního úřadu pro Královéhradecký kraj ze dne 14. 8. 2013, č. j. 1355572/13/2700-04702-602947 a ve výši 299 100 Kč platebním výměrem Finančního úřadu pro Královéhradecký kraj ze dne 14. 8. 2013, č. j. 1353134/13/2700-04702-602947.
2. Podle platebních výměrů Finančního úřadu pro Královéhradecký kraj (dále jen „správce daně“) měla žalobkyně porušit rozpočtovou kázeň, neboť v souvislosti s realizací projektu Inovace postupu vstřikování R RIM, na který čerpala dotaci na základě rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“), porušila pravidla čerpání dotace, a to povinnost postupovat při výběru dodavatelů v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), a podle pravidel pro výběr dodavatelů, které tvoří přílohu podmínek čerpání dotace, neboť předpokládaná cena zakázky měla přesáhnout 500 000 Kč.
3. Žalovaný napadeným rozhodnutím rozhodl o žádosti žalobkyně ze dne 15. 10. 2013 o prominutí odvodů za porušení rozpočtové kázně a příslušných penále již podruhé, neboť jeho rozhodnutí ze dne 16. 12. 2014, č. j. 16247/14/7000-70470-050277, bylo zrušeno pro nepřezkoumatelnost rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2016, č. j. 11 Af 9/2015 - 27. Městský soud vyslovil závazný právní názor, aby se žalovaný v novém rozhodnutí vypořádal s konkrétními důvody, pro které žalobkyně o prominutí odvodu a penále žádala, neboť žalovaný v původním rozhodnutí odkázal na absenci odpovídajícího bodu pokynu žalovaného č. GFŘ-D-17 k rozhodování ve věci žádosti o prominutí odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně (dále jen „pokyn GFŘ“), aniž by se zabýval konkrétními skutkovými okolnostmi případu a předmětný neurčitý právní pojem „důvody hodné zvláštního zřetele“ interpretoval.

II. Napadené rozhodnutí (rozhodnutí žalovaného)

4. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nejprve odkázal na právní úpravu uvedenou v § 44 odst. 2 písm. a), b) a § 44a odst. 12 zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“), a pokyn GFŘ, v němž žalovaný vymezil skutečnosti, v jejichž faktickém naplnění lze spatřovat důvody hodné zvláštního zřetele ve smyslu § 44a odst. 12 rozpočtových pravidel, pro něž může k prominutí odvodu anebo penále za porušení rozpočtové kázně dojít.
5. Žalovaný ke skutkovému stavu uvedl, že žalobkyně čerpala dotaci od MPO na projekt Inovace postupu vstřikování R RIM č. 4.1 IN01/074 na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 30. 7. 2008, č. j. 837-08/4.1 IN01-074/08/08200. Součástí rozhodnutí o poskytnutí dotace byly Podmínky poskytnutí dotace a Pravidla pro výběr dodavatelů (dále jen „Pravidla“), podle nichž byla žalobkyně povinna postupovat. Rozhodnutím o poskytnutí dotace bylo určeno, že dotace bude vyplácena zpětně na základě již realizovaných způsobilých výdajů doložených příslušnými účetními a jinými doklady, ve

výši max. 60 % způsobilých výdajů. Projekt byl realizován v letech 2007 až 2009. Na základě žádosti o platbu obdržela žalobkyně v roce 2010 finanční prostředky ve výši 13 602 353 Kč. Žalobkyně byla v případě zadávání veřejné zakázky povinna postupovat podle zákona o veřejných zakázkách, a pokud se nejednalo o nadlimitní veřejnou zakázku, tak podle Pravidel. V Pravidlech bylo stanoveno, že nelze rozdělit zakázku s cílem vyhnout se výběrovému řízení, výběr dodavatele musí být transparentní a nediskriminační a pokud se zadavateli nepodaří získat alespoň 3 nabídky, je povinen požádat o výjimku. Tímto postupem se měl řídit zadavatel, pokud předpokládaná cena zakázky byla vyšší než 500 000 Kč bez DPH. Technické zhodnocení stavby bylo uvedeno v podnikatelském záměru a rozepsáno v položkovém rozpočtu projektu, jeho potřeba tedy byla předem známa a během realizace projektu k technickému zhodnocení stavby fakticky došlo. Protože vykázané výdaje na technické zhodnocení byly 3 323 331 Kč, žalobkyně byla povinna při výběru dodavatele dodržet podmínky uvedené v Pravidlech, tedy nerozdělovat zakázku a provést výběrové řízení. Výběrové řízení nebylo provedeno, bez čehož nemohly být výdaje spojené se zakázkou považovány za způsobilé a nemůže na ně být vyplacena dotace. Žalobkyně náklady na technické zhodnocení stavby uplatnila v žádosti o platbu a čerpala dotaci ve výši 60 % těchto výdajů, tj. částku 1 934 085,60 Kč. Žalobkyně zahrnula do výdajů na technické zhodnocení stavby též výdaje, které nesouvisely přímo s realizací projektu v celkové výši 99 855 Kč, konkrétně 43 432 Kč za kancelářský nábytek a 56 423 Kč za výměnu střešních žlabů, kancelářský nábytek však nemůže být řazen do technického zhodnocení stavby a v rámci projektu nebyly prováděny žádné úpravy střechy, proto tyto výdaje nejsou způsobilé. Uvedené náklady 99 855 Kč byly uplatněny v žádosti o platbu a žalobkyně čerpala dotaci ve výši 60 % těchto výdajů, tj. 59 913 Kč.

6. K námitce žalobkyně, že nebyla povinna vybrat dodavatele na základě výběrového řízení u technického zhodnocení budovy, neboť předmětem projektu bylo dodání vstříkovací technologie a stavební úpravy byly pouze okrajovou součástí projektu, kdy potřeba jednotlivých úprav se vyvíjela postupně podle jednání s dodavatelem technologie, žalovaný uvedl, že hlavním předmětem dotovaného projektu bylo dodání vstříkovací technologie a výběrové řízení na tuto dodávku bylo v souladu s podmínkami poskytnutí, proto poskytnuté prostředky na tuto dodávku nejsou předmětem vyměřeného odvodu za porušení rozpočtové kázně. Součástí podnikatelského záměru, který byl zahrnut do dokumentace přiložené k žádosti o poskytnutí dotace, bylo rovněž technické zhodnocení staveb a v rozpočtu, který je uveden v čl. X. rozhodnutí o poskytnutí dotace, byly uvedeny částky nákladových položek rozpočtu vycházející z položkového rozpočtu uvedeného v podnikatelském záměru, z čehož je zřejmé, že již v době zpracování podnikatelského záměru žalobkyně předpokládala provedení těchto stavebních úprav a provedla i předběžný odhad ceny. Žalovaný upozornil na zjištění správce daně, podle něhož část nákladů 590 969 Kč byla provedena ještě před podepsáním kupní smlouvy na technologii, proto potřeba stavebních úprav nemohla vyplynout z jednání s dodavatelem technologie. Žalobkyně zařadila výdaje na provedení technického zhodnocení stavby do podnikatelského záměru a předpokládanou výši výdajů uvedla do položkového rozpočtu, proto žalovaný nesouhlasil s tím, že technické zhodnocení stavby bylo okrajovou záležitostí a rozsah stavebních prací jí nebyl znám před jednáním s dodavatelem technologie. Jelikož v rozpočtu byla rozpočtována položka technického zhodnocení stavby ve výši 2 770 000 Kč, byla žalobkyně dle Pravidel povinna výběrové řízení provést. Žalobkyně výběrové řízení neprovedla, ale realizovala technické zhodnocení stavby prostřednictvím nákupu služeb a materiálu od 22 dodavatelů. Žalobkyně byla povinna dodávky a služby související s technickým

zhodnocením stavby sečíst, jelikož se nejednalo o nahodilé zakázky, ale o součást předem rozpočtované akce. Skutečnost, že poskytovatel později upravil znění Pravidel, není relevantní, neboť žalobkyně byla povinna řídit se Pravidly v době vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace.

7. K námitce žalobkyně, že celý průběh projektu byl průběžně konzultován s poskytovatelem zastoupeným agenturou CZECHINVEST, přičemž následná kontrola ze strany MPO neshledala pochybení, žalovaný konstatoval, že příslušný finanční úřad provedl daňovou kontrolu podle § 2 a § 88 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), kdy při provádění kontroly není vázán stanoviskem či výsledkem kontrolního zjištění jiných státních orgánů. Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 10/2014 - 43, podle něhož jsou za dodržení podmínek dotací odpovědni příjemci.
8. Žalovaný závěrem konstatoval, že žalobkyně zajistila realizaci technického zhodnocení stavby nákupem služeb a materiálu od 22 různých dodavatelů, přičemž nepostupovala podle Pravidel, neboť neprovedla výběrové řízení. Jelikož se jednalo o prostředky obsahující prostředky z Evropské unie, odpovídalo porušení čl. V bodu 1 pokynu GFŘ, podle něhož byly příslušné odvody a penále ponechány k úhradě. Žalobkyně čerpala poskytnuté prostředky na kancelářský nábytek a výměnu střešních žlabů, přičemž nesplnily podmínku způsobilosti dle Obecných pravidel způsobilosti výdajů pro OPI 2007 – 2013, neboť nebyly prokazatelně nezbytné pro realizaci projektu a neměly k němu přímý vztah, proto se jednalo o výdaje nezpůsobilé. Jelikož šlo o závažné porušení rozpočtové kázně, žalovaný neshledal existenci důvodů hodných zvláštního zřetele, které by umožňovaly příslušný odvod za porušení rozpočtové kázně nebo penále zcela nebo zčásti prominout.

III. Žaloba

9. Žalobkyně v podané žalobě shrnula průběh správního řízení, průběh soudního řízení vedeného u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 11 Af 9/2015, a své námitky proti napadenému rozhodnutí rozdělila do čtyř žalobních bodů.
10. V *prvním žalobním bodě* namítla žalobkyně nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť se žalovaný nezabýval jednotlivými námitkami uvedenými v žádosti o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně a penále ve vztahu k zákonnému podkladu v § 44a rozpočtových pravidel, kdy důvody žádosti vztahoval výhradně k pokynu GFŘ. Uvedla, že na § 44a odst. 12 rozpočtových pravidel sice navazuje pokyn GFŘ, ten však nemá povahu obecně závazného právního předpisu, tudíž není pro žalobkyni závazný a nemůže zúžit zákonné podmínky, za nichž lze odvod za porušení rozpočtové kázně a penále prominout. Žalobkyně konstatovala, že žalovaný je oprávněn vnitřním předpisem stanovit, jaké typové situace mohou být pokládány za porušení rozpočtové kázně, není však oprávněn vyloučit, že i v případech, jež ve vnitřním předpisu uvedeny nejsou, nemohou být shledány důvody zvláštního zřetele hodné. Namítla, že žalovaný v odůvodnění sice rekapituluje uplatněné důvody žádosti, nicméně je dále nehodnotí, neboť se vůbec nezabývá, zda mohou či nemohou naplňovat rozpočtovými pravidly používaný neurčitý pojem „důvody zvláštního zřetele hodné“, jelikož veškeré hodnotící úvahy žalovaného se vztahují toliko k otázce, zda k porušení rozpočtové kázně došlo. Uvedla, že povinností žalovaného je vypořádat důvody žádosti, nikoli zkoumat, zda lze důvody podřadit pod některá ustanovení pokynu GFŘ s tím, že pokud důvody podřadit nelze, pak se jedná o důvody irelevantní, k nimž není třeba přihlížet.

11. Ve *druhém žalobním bodě* žalobkyně namítla, že žalovaný nesprávně interpretoval pokyn, když uvedl, že „*Jelikož se jedná o prostředky obsahující prostředky z EU, toto porušení odpovídá čl. V bodu 1 Pokynu GŘ a v souladu s tímto bodem jsou příslušné odvody a penále ponechány k úhradě.*“, přičemž porušení dotačních podmínek spočívá v tom, že žalobkyně „*realizovala technické zhodnocení stavby prostřednictvím nákupu služeb a materiálu od celkem 22 dodavatelů.*“, neoprávněné dělení předmětu veřejné zakázky je tudíž sankcionováno dle čl. V bodu 1 písm. b) pokynu GŘ, podle něhož má být postihováno sazbou odvodu ve výši 25 % a penále ve výši výhody ze zadržení. Žalovaný postupoval v rozporu s pokynem, pokud jeho čl. V bodu 1 písm. b) neaplikoval.
12. Ve *třetím žalobním bodě* žalobkyně namítla, že žalovaný porušil zásadu legitimního očekávání, neboť nezohlednil odlišný náhled jiných orgánů veřejné moci, v jejichž působnosti je přezkoumávat dodržení podmínek čerpání dotace, na dodržení dotačních podmínek žalobkyně. Konstatovala, že v dopisu MPO ze dne 22. 12. 2014, č. j. MPO 56240/14/61200/61000, podepsaného Ing. J. P., zástupcem ředitele OISF, je uvedeno, že „*se nejednalo o generální stavební dílo, ale o jednotlivé dílčí úpravy charakteru technického zhodnocení, které byly prováděny postupně v čase s ohledem na potřeby dodávané technologie*“, a shrnul, že žalobkyně postupovala dle existujících pravidel. Žalobkyně namítla, že je neslučitelné s principy materiálního právního státu, aby byla odpovědnou za odlišné posouzení téže otázky různými orgány veřejné moci, k čemuž odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 77/2010 - 81. Žalobkyně odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž je poskytovatel dotace oprávněn vymezit podmínky čerpání dotace, konkrétně rozsudek ze dne 29. 10. 2009, č. j. 1 Afs 100/2009 - 63, a rozsudek ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 Afs 90/2012 - 33. Žalobkyně uvedla, že podmínky vymezené citovanou judikaturou beze zbytku naplnila, neboť postupovala v součinnosti s poskytovatelem dotace. Komunikace probíhala průběžně, jednak prostřednictvím elektronické nástěnky projektu, jednak telefonickými konzultacemi, které vedla zpracovatelka projektu, paní Ing. I. K., která s poskytovatelem konzultovala, zda je nutné postupovat dle Pravidel za situace, kdy jednotlivé stavební zakázky nedosáhnou stanovené limitní částky, ale technické zhodnocení budovy ve svém úhrnu ano. Žalobkyně proto navrhla výslech svědkyně Ing. I. K. Správnost postupu žalobkyně vyslovil poskytovatel dotace jak nepřímo v rámci průběžných kontrol, tak výslovně, když jej žalobkyně požádala o stanovisko. Finanční správa zaujala opačný než poskytovatel, tyto skutečnosti proto měly být žalovaným posouzeny jako důvody zvláštního zřetele hodnými, na jejichž základě mělo být rozhodnuto o prominutí odvodu i penále v plném rozsahu.
13. Ve *čtvrtém žalobním bodě* žalobkyně namítla, že žalovaný popírá zásadu individualizace sankce, neboť odpírá relevanci konkrétním okolnostem projednávané věci, jež žalobkyně uplatnila jako důvody zvláštního zřetele hodné. Konstatovala, že jak odvod za porušení rozpočtové kázně, tak penále za prodlení je nutno pokládat za trestní obvinění dle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod se všemi důsledky s tím spojenými, musí proto jako jakákoli sankce splňovat požadavky přiměřenosti a individuálně zohledňovat konkrétní okolnosti věci. S právním názorem žalovaného, že za dodržení podmínek čerpání dotace odpovídá příjemce (nikoli její poskytovatel), lze souhlasit potud, kdy příjemce dotace se nemůže zbavit odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně tím, že jej na porušení poskytovatel neupozornil. Z hlediska společenské škodlivosti jednání příjemce dotace, který poskytnutou dotaci užije v rozporu s podmínkami, za kterých byla dotace poskytnuta, je třeba odlišit úmyslné protiprávní jednání od jednání, které bylo vyvoláno spory o interpretaci dotačních podmínek. Má-li být sankce uložena příjemci

dotace přiměřená závažnosti porušení povinnosti, musí zohlednit zavinění, dobrou víru, dosažení cíle sledovaného poskytnutím dotace a další okolnosti. Žalobkyně namítla, že cílem penále je potrestat příjemce dotace, ona se však vědomě protiprávního jednání nedopustila, k jejímu trestání tudíž není materiální důvod. Žalobkyně nesouhlasila se závěrem žalovaného, že jde o „*velmi závažné porušení rozpočtové kázně*“, neboť skutkové okolnosti projednávané věci naopak nasvědčují tomu, že jednala v dobré víře.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

14. Žalovaný ve vyjádření ze dne 9. 6. 2017 uvedl, že při rozhodování o žádosti o prominutí nejprve vypořádal důvody, které shledal nedůvodnými, následně posoudil ve vazbě na pokyn GFŘ, který vymezuje skutečnosti, v jejichž faktickém naplnění lze spatřovat zákonem stanovené důvody hodné zvláštního zřetele dle § 44a odst. 12 rozpočtových pravidel. Stanovení jednotných pravidel pro posuzování podaných žádostí o prominutí je zásadní pro zajištění shodného rozhodování v obdobných případech porušení rozpočtové kázně, neboť v opačném případě by mohlo dojít ke zvýhodnění některých žadatelů nebo k poskytnutí nedovolené veřejné podpory. Skutečnost, že pokyn GFŘ je veřejný, přispívá k transparentnosti celého řízení a současně umožňuje zjistit výši sankce za dané porušení a způsob jejího výpočtu, neboť v odůvodnění každého rozhodnutí žalovaného je uvedeno, pod jaké ustanovení pokynu GFŘ bylo dané porušení podřazeno. Pokud žalovaný v pokynu GFŘ přesně a srozumitelně vymezil, jaké skutečnosti považuje za důvody hodné zvláštního zřetele dle § 44a odst. 12 rozpočtových pravidel, vytvořil tím správní praxi, jíž je při rozhodování vázán. Pokud žadatel uvede v žádosti důvody, které nejsou v pokynu GFŘ uvedeny, nelze je považovat za důvody hodné zvláštního zřetele.
15. K *prvnímu žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že zhodnotil veškeré skutečnosti uvedené v žádosti o prominutí ze dne 15. 10. 2013 a s uvedenými důvody se vypořádal, přičemž reagoval na veškeré námitky žalobkyně. Jednalo se o důvody polemizující s tím, zda se žalobkyně dopustila porušení rozpočtové kázně, proto nelze žalovanému vytýkat, že se vyjadřoval i k problematice porušení rozpočtové kázně. Z kontextu napadeného rozhodnutí je zřejmé, že veškeré žalobkyní uplatněné důvody žalovaný věcně vypořádal a dospěl k závěru, že zjištěný skutkový stav a uplatněné důvody prominutí neobsahují žádné výjimečné okolnosti, jež by odůvodňovaly prominutí odvodu a penále. Skutečnost, že žalovaný na uváděné důvody nepřistoupil a při rozhodování o žádosti se s nimi neztotožnil, neznamená, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné.
16. K *druhému žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že čl. V odst. 1 písm. b) pokynu GFŘ by bylo možné aplikovat, pokud by se jednalo o rozdělení veřejné zakázky za účelem snížení předpokládaných hodnot jednotlivých zakázek, které by byly provedeny v souladu se zákonem o veřejných zakázkách nebo Pravidly. Žalobkyně však uskutečnila nákup služeb a materiálu od 22 dodavatelů bez provedení výběrových řízení, ačkoliv potřebu těchto prací předem znala, s předpokládanou cenou přesahující 500 000 Kč bez DPH, proto byla povinna výběrové řízení provést.
17. Ke *třetímu žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že dopis MPO ze dne 22. 12. 2014 neměl při řízení o prominutí vyměřeného odvodu a penále k dispozici, přičemž žalobkyně ho nepředložila při kontrole provedené příslušným finančním úřadem ani při odvolacím řízení, což nebylo možné z časových důvodů, neboť kontrola proběhla v roce 2012 (ukončena 11. 1. 2013), rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství o podaném odvolání bylo vydáno dne 1. 8. 2013 a žádost o prominutí vyměřeného odvodu a penále byla podána

dne 31. 10. 2013, tzn. před datem vyhotovení dopisu. Žalovanému navíc není známa formulace dotazu ze strany žalobkyně, ani plný text dopisu, nelze si tedy udělat ucelený obraz, k čemu se poskytovatel vyjadřoval. Žalovaný uvedl, že příslušný finanční orgán provádí u příjemce prostředků daňovou kontrolu, při níž je porušení rozpočtové kázně prověřováno a zjišťováno dokazováním v daňovém řízení, nelze přejímat bez dalšího výsledky veřejnosprávních kontrol jiných správních orgánů. Závěr kontroly poskytovatele, v němž nebylo zjištěno pochybení, nemůže ovlivnit správce daně v konstatování porušení rozpočtové kázně. K tomu žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 10/2014 - 43. Žalovaný uvedl, že za dodržení stanovených podmínek je odpovědný příjemce prostředků, přičemž skutečnost, že poskytovatel neupozornil příjemce na nesrovnalosti, nevylučuje ani neomezuje jeho odpovědnost. Odvod byl vyměřen ve výši poskytnutých prostředků použitých na úhradu technického zhodnocení stavby, jež bylo uvedeno již v podnikatelském záměru a v položkovém rozpočtu projektu, žalobkyně tudíž již ve fázi žádosti o dotaci věděla, že bude třeba dané práce provést. Provedené práce spolu místně, časově i věcně souvisely, jejich potřeba byla žalobkyni předem známa spolu s předpokládanými náklady převyšujícími 500 000 Kč. Podle bodu 9 Pravidel byla proto žalobkyně jako zadavatel povinna zadávací řízení provést a získat nejméně 3 vhodné nabídky od různých dodavatelů (případně mohla požádat o výjimku z Pravidel).

18. Co se týče *čtvrtého žalobního bodu*, žalovaný nesouhlasil, že odvod za porušení rozpočtové kázně a penále je trestní obvinění dle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. K otázce charakteru odvodu za porušení rozpočtové kázně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014 - 46, podle něhož *„Porušení rozpočtové kázně správním deliktem není a stejně tak uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně není trestní sankcí.“* Žalovaný konstatoval, že v daňovém řízení je otázka zavinění a jeho formy nepodstatná, tudíž ji správce daně nezjišťuje. Vymezením skutečností považovaných za důvody hodné zvláštního zřetele pokynem GFŘ byla vytvořena správní praxe, kterou je žalovaný následně při svém rozhodování vázán. Městský soud v rozsudku, jímž zrušil původní rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 12. 2014, uvedl, že vnitřní předpis sjednocující správní praxi je pro žalovaného závazný a odchýlení se od jím vymezených hledisek a kritérií by bylo v rozporu se zásadou zákazu libovůle a rovného zacházení. Porušení, kterého se žalobkyně při realizaci projektu dopustila, odpovídá čl. V odst. 1 pokynu GFŘ, proto žalovaný ponechal příslušný odvod a související penále k úhradě. Jelikož je způsob výpočtu penále v souvislosti s porušením rozpočtové kázně dán rozpočtovými pravidly, přičemž rozpočtová pravidla neumožňují správci daně moderaci výpočtu penále, vyměřil správce daně penále po právu. Žalovaný setrval na závěru, že neprovedení výběrového řízení při zadávání jednotlivých zakázek na práce související s technickým zhodnocením stavby bylo závažným porušením podmínek, za nichž byly prostředky poskytnuty, je tudíž závažným porušením rozpočtové kázně dle § 3 písm. e) a § 44 písm. b) rozpočtových pravidel.
19. Žalovaný závěrem navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V. Další podání žalobkyně

20. Žalobkyně v replice ze dne 3. 11. 2017 k námitce nepřezkoumatelnosti rozvedla, že „důvody zvláštního zřetele hodné“ spatřuje v nejednotnosti a tím nepředvídatelnosti správní praxe orgánů, které zajišťují správu dotací, proto nemohla v době čerpání dotace řádně a s

dostatečnou jistotou vyhodnotit, v čem správce daně bude porušení rozpočtové kázně spatřovat. K *prvnímu žalobnímu bodu* vyložila, že rozpočtová pravidla ani daňový řád nezakládají pravomoc žalovaného obecným pokynem redukovat zákonný pojem „důvody zvláštního zřetele hodné“ na konkrétní skutkové situace. Zákonná úprava zakládá právo příjemce dotace, jemuž byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně, dovolávat se konkrétních skutkových okolností, v nichž spatřuje naplnění zákonem použitého neurčitěho pojmu, zároveň povinnost správce daně se s uplatněnými důvody vypořádat. Celá úvaha je pak přezkoumatelná soudem v plné jurisdikci, neboť se nejedná o využití diskreční pravomoci správce daně, nýbrž o vyplňování neurčitých pojmů. Účelem generální klauzule je otevřít cestu vyhodnocení konkrétní situace, v níž se žadatel ocitl, nikoli k delegaci normotvorby na žalovaného. Žalobkyně nepopírá, že správce daně rozhoduje, zda došlo k porušení rozpočtové kázně, nýbrž se dovolává zákonem předvídaného benefícia, že z důvodů zvláštního zřetele hodných může být odvod za porušení rozpočtové kázně prominut.

21. K *druhému žalobnímu bodu* žalobkyně doplnila, že v rámci daňového řízení bylo prokázáno, že důvodem, proč zakázku nezažádala jako celek v otevřeném zadávacím řízení, nebyla její svévole, nýbrž odlišné právní posouzení správcem daně, jaké práce musejí být zadány jako jediná zakázka.
22. Ke *třetímu žalobnímu bodu* žalobkyně uvedla, že se nedomáhá přehodnocení závěru, zda porušila rozpočtovou kázeň, nýbrž poukazuje na to, že náhled správce daně je v rozporu s náhledem poskytovatele dotace, kdy v prostředí demokratického právního státu není únosné, aby rozhodnutí jednoho správního orgánu v téže věci bylo ignorováno v řízení jiném. Tvrzení žalovaného ve vyjádření, že „*skutečnost, že kontrolní zjištění finančního orgánu bylo odlišné od zjištění veřejnosprávní kontroly poskytovatele, není důvodem zvláštního zřetele hodným pro prominutí odvodu a penále vyměřeným za porušení rozpočtové kázně*“, není v napadeném rozhodnutí obsaženo, ani není blíže zdůvodněno.
23. Ke *čtvrtému žalobnímu bodu* žalobkyně doplnila, že výše penále podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel je ve zjevném nepoměru s cenou peněz a neodpovídá ani zákonným úrokům z prodlení dle soukromého práva, ani výši úroku z prodlení dle § 252 daňového řádu.
24. Ve vyjádření ze dne 18. 1. 2021 žalobkyně rekapitulovala judikaturu a shrnula relevantní skutečnosti, které měl vzít žalovaný v úvahu při rozhodování ve věci prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně a souvisejícího penále.

VI. Jednání před soudem

25. Při ústním jednání konaném dne 10. 2. 2021 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích, odkázali na svá písemná podání, jejichž základní body rekapitulovali.
26. Soud provedl důkaz vyjádřením Ministerstva průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“) ze dne 22. 12. 2014, č. j. MPO 56240/14/61200/61000, z něhož zjistil, že podle stanoviska MPO coby poskytovatele dotace vyplacení dotace projektu č. 4.1 IN01/074, jehož nositelem byla žalobkyně, proběhlo zcela oprávněně na základě žalobkyní předložené dokumentace a v souladu s Podmínkami poskytnutí dotace platných v dané době. Pravidla pro výběr dodavatelů jsou oficiální metodikou vytvořenou poskytovatelem dotace (MPO) a ten jako řádný správce byl oprávněn posuzovat správnost postupu žalobkyně, který byl shledán korektním. Poskytovatel dotace rozvedl, že projektový záměr obsahoval vedle hlavní

technologické části také drobné dodávky spojené právě s instalací dodávané technologie. Nejednalo se o generální stavební dílo, ale o jednotlivé dílčí úpravy charakteru technického zhodnocení, které byly prováděny postupně v čase s ohledem na potřeby dodávané technologie. V případě posouzení jednotlivých stavebních úprav vycházel poskytovatel dotace ze skutečnosti, že se jednalo o samostatně oddělitelné celky vzniklé postupně v čase, které byly realizovány různými subjekty dle momentálně existujících dispozic. S ohledem na složitost technologických celků nebylo možné vysoutěžit generálního dodavatele stavebních úprav, neboť v době přípravy nebyl a ani nemohl být znám jejich rozsah. Zvolený postup žalobkyně byl v souladu s Pravidly pro výběr dodavatelů č. j. 16299/08/08100.

27. Další důkazy soud neprováděl, neboť to s ohledem na obsah spisového materiálu a ustálenou judikaturu pro posouzení právní otázky shledal nadbytečným.

VII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

28. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, a to dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v mezích žalobních bodů, přičemž nařídil ve věci ústní jednání. Městský soud vycházel dle § 75 odst. 2 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí.
29. Městský soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
30. Městský soud ze správního spisu předloženého žalovaným zjistil následující skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci.
31. Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že žalobkyni byla v roce 2010 jako příjemci dotace na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace v rámci operačního programu Podnikání a inovace ze dne 30. 7. 2008, včetně podmínek poskytnutí dotace ve znění dodatku č. 1 k rozhodnutí a podmínkám ze dne 1. 10. 2008, poskytnuta Ministerstvem průmyslu a obchodu dotace ve výši 14 611 000 Kč. Správce daně zahájil dne 18. 7. 2012 u žalobkyně kontrolu, na základě níž konstatoval, že porušila rozpočtovou kázeň nesplněním podmínek rozhodnutí, a to povinnost postupovat podle pravidel pro výběr dodavatelů a uznání výdajů projektu za způsobilé, pokud splňuje podmínky uvedené v pravidlech způsobilosti výdajů, přičemž prvním dnem způsobilosti je 26. 9. 2007. Správce daně v důsledku konstatování porušení rozpočtové kázně dne 28. 1. 2013 vydal platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně pod č. j. 142810/13/2701-04702-602947, kterým vyměřil odvod do Národního fondu ve výši 1 694 899 Kč, a platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně pod č. j. 142772/13/2701-04702-602947, kterým vyměřil odvod do státního rozpočtu ve výši 299 100 Kč. Proti dříve uvedenému platebnímu výměru podala žalobkyně odvolání, které bylo rozhodnutím ze dne 1. 8. 2013 zamítnuto. Správce daně následně žalobkyni platebním výměrem ze dne 14. 8. 2013 vypočetl penále ve výši 299 100 Kč a ve výši 1 694 899 Kč za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně za období od 27. 2. 2010 do 14. 8. 2013. Žádostí ze dne 31. 10. 2013 žalobkyně požádala o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně a penále s ním spojené s odůvodněním, že průběh projektu byl průběžně konzultován s poskytovatelem dotace, který žádné pochybení ze strany žalobkyně neshledal. Žádost byla zamítnuta rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 12. 2014, č. j. 16247/14/7000-70470-050277, v jehož odůvodnění žalovaný uvedl, že z důvodů hodných zvláštního zřetele lze zcela nebo zčásti prominout odvod za porušení rozpočtové

kázně nebo penále za prodlení s ním a za účelem shodného rozhodování v identických nebo obdobných případech byl vydán pokyn č. GŘ-D-17, v němž jsou vymezeny skutečnosti, v jejichž faktickém naplnění lze spatřovat důvody hodné zvláštního zřetele. Žalovaný dospěl k závěru, že neprovedením výběrového řízení a použitím prostředků dotace na úhradu výdajů nesouvisejících s účelem poskytnutí dotace se žalobkyně dopustila porušení rozpočtové kázně a žalovaný nemohl zohlednit žalobkyní uvedené skutečnosti, neboť neodpovídají žádnému bodu pokynu vymezující důvody hodné zvláštního zřetele.

32. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 7. 2016, č. j. 11 Af 9/2015-27, rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 12. 2014, č. j. 16247/14/7000-70470-050277, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění citovaného rozsudku městský soud vyložil, že *„Sporná otázka, tedy zda jsou důvody uváděné žalobcem v žádosti o prominutí důvody hodné zvláštního zřetele či nikoli, je řešena výkladem neurčitěho právního pojmu „důvody hodné zvláštního zřetele“, přičemž je zřejmé, že zákonodárce zde ponechává správnímu orgánu určitou míru volnosti v interpretaci tohoto pojmu. Jak vyplývá například z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2016, č.j. 47 A 22/2013 – 34, výklad neurčitěho právního pojmu může být v rámci hierarchie veřejné správy usměrňován formou vnitřního předpisu, rozhodující je ovšem vždy zákonná norma, jejíž součástí neurčitý právní pojem je. Usměrnění interní normativní instrukcí nezabavuje správní orgán povinnosti neurčitý právní pojem interpretovat vzhledem ke konkrétním skutkovým okolnostem případu a své úvahy, kterými se při výkladu tohoto pojmu řídil, uvést v odůvodnění svého rozhodnutí, třebaže lze připustit, že obecně platná argumentace může být nahrazena např. i odkazem na veřejně přístupný dokument, který zavedenou správní praxi veřejnosti vysvětluje. Tato povinnost plyne i z ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, podle kterého je správní orgán povinen v odůvodnění obsáhnout všechny důvody, na základě kterých v daném případě rozhodl, stejně jako úvahy, kterými se zabýval při rozhodování, a vypořádání se s námitkami a vyjádřeními účastníků řízení.“*
33. Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí odkázal na absenci odpovídajícího bodu pokynu č. GŘ-D-17, aniž by se zabýval konkrétními skutkovými okolnostmi případu a předmětný neurčitý právní pojem v daném případě žádným způsobem neinterpretoval. Je zřejmé, že vnitřní předpis, na který odkázal žalovaný, pomáhá zajišťovat shodné rozhodování v identických či obdobných případech, ovšem správní orgán nemůže ve svém rozhodnutí zcela rezignovat na požadavek vyslovení úvahy, která jej vedla k zamítavému závěru. Tím spíše, že se jedná o neurčitý právní pojem a je tedy na úvaze správního orgánu, jak daný případ posoudí, je nezbytné, aby z odůvodnění bylo zřejmé, že správní orgán vycházel z podkladů shromážděných ve správním spise a vyvrátil žalobcem vznesené námitky. V případě, že žalovaný pouze citoval ustanovení vnitřního předpisu a konstatoval, že porušení neodpovídá žádnému bodu tohoto předpisu, nemůže soud objektivně přezkoumat, zda je tvrzení žalobce oprávněné. Je tak na žalovaném, aby se v dalším řízení podrobně vypořádal s námitkami žalobce a své rozhodnutí řádně odůvodnil. Soud je povinen přihlížet k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů z moci úřední a je nucen konstatovat, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.“ (zvýraznění doplněno soudem).
34. Vysloveným právním názorem soudu byl žalovaný v dalším řízení vázán.
35. Městský soud vyšel při posouzení věci z následující právní úpravy ve znění účinném k rozhodnému dni, tj. ke dni vydání napadeného rozhodnutí.

36. Ve věci je stěžejní otázka, zda je napadené rozhodnutí dostatečně přezkoumatelné a odůvodněné, a to z hlediska aplikace ustanovení § 44a odst. 12 zákona o rozpočtových pravidlech, podle něhož může žalovaný z důvodů hodných zvláštního zřetele zcela nebo zčásti prominout odvod za porušení rozpočtové kázně nebo penále za prodlení s ním, s výjimkou odvodu neoprávněně použitých nebo zadržovaných peněžních prostředků podle § 44 odst. 2 písm. a) a b) zákona o rozpočtových pravidlech účinného ke dni rozhodování žalovaného.
37. Jak v minulosti uvedl Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 26. 9. 2018, č. j. 9 Af 39/2016-28 tak „[i]nstitut prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně slouží k odstranění či zmírnění tvrdosti a lze jej využít až poté, kdy odvod za porušení rozpočtové kázně a případně penále byly již pravomocně a nezměnitelným způsobem vyměřeny. Institut prominutí odvodu jako institut mimořádné povahy nemůže sloužit k aplikaci úvahy, která náleží již do fáze samotného vyměření odvodu a penále. Nelze též přehlédnout, že na prominutí odvodu či penále nemá žadatel právní nárok. Právem, které mu přísluší, je právo na to, aby se správní uvážení o možnosti prominutí odvodu dělo v zákonných mezích a nedošlo k jeho zneužití.“
38. V dané věci je mezi účastníky řízení nesporné, že odvod za porušení rozpočtové kázně byl žalobkyni vyměřen ve výši 1 694 899 Kč platebním výměrem Finančního úřadu pro Královéhradecký kraj ze dne 28. 1. 2013, č. j. 142810/13/2701-04702-602947 a ve výši 299 100 Kč platebním výměrem Finančního úřadu pro Královéhradecký kraj ze dne 28. 1. 2013, č. j. 142772/13/2701-04702-602947. Dále není sporu o tom, že penále za porušení rozpočtové kázně bylo žalobkyni vyměřeno ve výši 1 694 899 Kč předepsané platebním výměrem Finančního úřadu pro Královéhradecký kraj ze dne 14. 8. 2013, č. j. 1355572/13/2700-04702-602947 a ve výši 299 100 Kč platebním výměrem Finančního úřadu pro Královéhradecký kraj ze dne 14. 8. 2013, č. j. 1353134/13/2700-04702-602947.
39. Jak již bylo řečeno, ve vztahu k § 44a odst. 12 zákona o rozpočtových pravidlech lze konstatovat, že uvedené ustanovení obsahuje kombinaci neurčitých právních pojmů definujících základní smysl, účel a podmínky uplatnění institutu prominutí odvodu, jimiž zákon umožňuje správnímu orgánu správní uvážení při uplatnění pravomoci prominout odvod či penále za prodlení s ním. Tím vytváří určitý prostor k výkladu, v jakých situacích či podmínkách žadatele lze beneficium zákona spočívající v prominutí odvodu či jeho části uplatnit. K institutu podle § 44a odst. 12 zákona o rozpočtových pravidlech se v minulosti vyjádřil v již zmíněném rozhodnutí (rozsudek ze dne 26. 9. 2018, č. j. 9 Af 39/2016-28) zdejší soud následovně:
40. „Žalovaný svou výkladovou a aplikační praxi upřesnil v mezích uvedené zákonné podmínky (důvodů hodných zvláštního zřetele) v tehdy platném Pokynu č. GŘ-D-17, konkrétně v čl. 3 tohoto pokynu, který obsahuje speciální pravidla pro posuzování žádosti o prominutí odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně v případech prostředků z EU a z finančních mechanismů. Účelem a smyslem vydání Pokynu č. GŘ-D-17 je dle čl. 1 bodu 1 Pokynu stanovení jednotných pravidel pro posuzování žádostí o prominutí odvodů nebo penále za porušení rozpočtové kázně k zajištění shodného rozhodování v identických nebo obdobných případech porušení rozpočtové kázně tak, aby bylo zamezeno zvyhodnění některých žadatelů a tím poskytnutí veřejné podpory podle práva Evropské unie. Tento pokyn vymezuje skutečnosti, v jejichž faktickém naplnění lze spatřovat zákonem stanovené důvody hodné zvláštního zřetele ve smyslu ustanovení § 44a odst. 12 (dříve § 44a odst. 10) zákona o rozpočtových pravidlech, pro něž může dojít k prominutí odvodu nebo penále za porušení rozpočtové kázně a kritéria, podle kterých bude o předložených žádostech rozhodováno.

41. Soud přisvědčuje tomu, že správní orgán je oprávněn svou správní praxí při uplatnění správního uvážení vytyčit a uvést, v jakých případech své pravomoci prominout odvod za porušení rozpočtové kázně využije a v jakých nikoliv. Rozlišovací kritéria pro tyto dvě kategorie případů musí mít racionální a nediskriminační povahu, musí se vyvarovat libovůle (tj. vést k tomu, že obdobné případy budou posuzovány obdobně a rozdílné rozdílně) a musí odpovídat smyslu a účelu institutu upuštění od předepsání úroku z posečkání. Měla by být založena i na zkoumání a hodnocení chování daňového subjektu v souvislosti s plněním jeho daňových povinností, jeho ekonomických a sociálních poměrů a dopadů uplatnění daňových zákonů na životní situaci či fungování daňového subjektu“.
42. Na rozdíl od žalobkyně má tedy soud za to, že žalovaný je oprávněn, ba dokonce povinen vycházet při rozhodování o žádostech o prominutí z Pokynu č. GFŘ-D-17. Právě v tomto pokynu totiž za účelem jednotné rozhodovací praxe žalovaný vymezil, jaké skutečnosti považuje za naplnění neurčitého právního pojmu „*důvody hodné zvláštního zřetele*“, jenž je zákonnou podmínkou pro prominutí odvodu. Zveřejněním uvedeného pokynu žalovaný tento svůj náhled zpřístupnil všem daňovým subjektům, které nyní mohou legitimně očekávat, že jejich případnou žádost o prominutí odvodu či penále za porušení rozpočtové kázně bude žalovaný posuzovat v souladu s jednotlivými ustanoveními Pokynu č. GFŘ-D-17. Pokud by tak žalovaný nečinil a u některých daňových subjektů by uplatnil jiná kritéria než ta, která jsou uvedena v Pokynu č. GFŘ-D-17, popř. jim promínil vyměřený odvod v jiné výši, než tento pokyn připouští, jednal by v rozporu se základní zásadou správního řízení zakotvenou v § 8 odst. 2 daňového řádu (a shodně i v § 2 odst. 4 správního řádu), která mu ukládá dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2018, č. j. 9 Af 15/2016-37).
43. Povinností žalovaného nicméně bylo vydat rozhodnutí, které bude v tomto ohledu náležitě odůvodněno a bude přezkoumatelné. Správní orgán totiž nemůže ve svém rozhodnutí zcela rezignovat na požadavek vyslovení úvahy, která jej vedla k zamítavému závěru. Tím spíše, že *důvody hodné zvláštního zřetele* jsou neurčitým právním pojmem a je tedy na úvaze správního orgánu, jak daný případ posoudí, je nezbytné, aby z odůvodnění bylo zřejmé, že správní orgán vycházel z podkladů shromážděných ve správním spise a vyvrátil žalobkyní vznesené námitky. Napadené rozhodnutí však tomuto požadavku nevyhovuje.
44. Soud přisvědčuje žalobkyni, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí sice rekapituluje žalobkyní uplatněné důvody žádosti (na str. 3 a 4 napadeného rozhodnutí), nicméně tyto důvody dále nehodnotí, neboť se vůbec nezabývá otázkou, zda mohou či nemohou naplňovat rozpočtovými pravidly používaný neurčitý pojem *důvody hodné zvláštního zřetele*. Veškeré hodnotící úvahy žalovaného se vztahují k otázce, zda k porušení rozpočtové kázně vůbec došlo. Tato otázka je přitom nesporná, neboť institut prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně lze využít až poté, kdy odvod za porušení rozpočtové kázně a případně penále byly již pravomocně a nezměnitelným způsobem vyměřeny, ostatně tak jako v posuzovaném případě. Žalovaný na straně 4 odůvodnění napadeného rozhodnutí sice konstatoval, že „*GFŘ při posuzování žádosti nepřihlédl k výše uvedeným důvodům uváděným daňovým subjektem, neboť tyto důvody nejsou relevantní pro řízení o prominutí uloženého odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně*“, avšak na vyslovení úvahy, která jej vedla k zamítavému závěru, opět rezignoval.
45. Soud rovněž nepřehlédl, že žalovaný v napadeném rozhodnutí nově uzavřel, že „*Jelikož se jedná o prostředky obsahující prostředky z EU, toto porušení odpovídá čl. V bodu 1 Pokynu GFŘ*

a v souladu s tímto bodem jsou příslušné odvody a penále ponechány k úhradě.“, aniž by však tento svůj závěr blíže rozvedl a odůvodnil. Z textu čl. V bodu 1 Pokynu GFŘ přitom není jednoznačně patrné, zda se toto ustanovení vztahuje pouze na případy porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek zahrnující výlučně prostředky z EU či rovněž na případy zahrnující prostředky z EU jen zčásti. Žalovaný tuto výkladovou nejasnost v napadeném rozhodnutí neodstranil.

46. Z textu Pokynu GFŘ pak soud seznal, že důvody hodné zvláštního zřetele jsou primárně vymezeny v čl. IV tohoto pokynu, kde bod 1 odkazuje na výjimečné případy, jimiž se rozumí situace, kdy k porušení rozpočtové kázně došlo. Pod bodem (d) se takovým výjimečným případem rozumí státem změněná či zapříčiněná situace. Toto ustanovení přitom může odpovídat v napadeném rozhodnutí vylíčenému skutkovému stavu, kdy žalobkyně poukazovala na skutečnost, že dvě státní instituce (MPO a agentura Czechinvest) neshledaly na straně žalobkyně pochybení, dotaci proplatily a neupozornily na jakýkoli problém. Žalovaný se však ani s touto otázkou nijak nevypořádal a žádnou úvahu směřující k posouzení této námitky neučinil.
47. V rozsudku ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002 - 25, publ. pod č. 442/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že *„právní názor soudu nelze ponížovat na pouhou ‚námitku‘ [...], o níž by správnímu orgánu bylo v dalším řízení umožněno uvážit, tj. kterou by žalovaný mohl i odmítnout, ale je třeba na něj nahlížet jako na pravidlo, jež je určujícím pro další kroky správního orgánu i pro úvahy, o něž bude správní orgán opírat závěrečné hodnocení zjištěných skutkových okolností. Prolomení povinnosti správního orgánu být vázán právním názorem soudu přichází v úvahu výjimečně, a to pouze tehdy, pokud v průběhu dalšího správního řízení po zrušení rozhodnutí správního orgánu byla učiněna nová skutková zjištění nebo pokud došlo ke změně právní úpravy, podle níž má být věc posuzována“* (obdobně např. rozsudek ze dne 18. 6. 2004, č. j. 2 Ads 16/2003 - 56, publ. pod č. 352/2004 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud připustil, aby se správní orgán závazným právním názorem neřídil také tehdy, pokud byl tento právní názor v mezidobí (ke dni nového rozhodování žalovaného správního orgánu) překonán judikaturou vysokých soudů, již by musel respektovat i každý senát Nejvyššího správního soudu a pochopitelně rovněž krajské soudy (tj. rozšířeného senátu, Ústavního soudu nebo Soudního dvora - viz rozsudek ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 31/2016 - 36).
48. Ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s. tak zavazuje správní orgán respektovat v dalším řízení závazný právní názor soudu, pokud nepůjde o některou z výše zmíněných výjimek. Správní orgán má možnost proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu podat kasační stížnost za tím účelem, aby Nejvyšší správní soud takový právní názor popřel či korigoval. Pokud tak neučiní a zároveň se závazným právním názorem neřídí, není důvod pro posuzování žalobních námitek týkajících se otázky, která již byla krajským soudem řešena, protože nerespektování právního názoru soudu je dostačujícím důvodem pro zrušení napadeného správního rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 Afs 333/2015 - 47, ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 As 38/2018 - 33, či ze dne 25. 8. 2016, č. j. 9 As 201/2015 - 34).
49. V daném případě sice žalovaný po vydání zrušujícího rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2016, č. j. 11 Af 9/2015-27 v intencích závazného právního názoru soudu konstatoval, že k žalobkyní uvedeným důvodům nepřihlédl, neboť tyto důvody nejsou relevantní pro řízení o prominutí uloženého odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně, avšak již nevysvětlil, z jakého důvodu nejsou relevantní a jaká úvaha jej k zamítavému závěru vedla. Bylo na žalovaném, aby se zabýval konkrétními skutkovými

okolnostmi ve vztahu k žalobkyní tvrzeným důvodům hodným zvláštního zřetele, nikoli ve vztahu k otázce, zda k porušení rozpočtové kázně vůbec došlo.

50. Vzhledem k tomu, že žalovaný proti zrušujícímu rozsudku městského soudu ze dne 29. 7. 2016, č. j. 11 Af 9/2015-27 nepodal kasační stížnost a nenastala ani jiná z výjimek řešených v judikatuře Nejvyššího správního soudu, bylo povinností žalovaného respektovat závěr Městského soudu v Praze, že v dalším řízení je správní orgán povinen neurčitý právní pojem *důvody hodné zvláštního zřetele* interpretovat vzhledem ke konkrétním skutkovým okolnostem případu a podkladům shromážděným ve správním spise, podrobně se vypořádat s námitkami žalobkyně a své rozhodnutí řádně odůvodnit, přičemž nemůže rezignovat na požadavek vyslovení úvahy, která jej vedla k zamítavému závěru.
51. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu má nerespektování závazného právního názoru vysloveného správním soudem ve zrušujícím rozsudku za následek zrušení nového rozhodnutí správního úřadu pro nezákonnost bez dalšího (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002 - 25, publ. pod č. 73/2004 Sb. NSS či ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002 - 25).
52. Soud z výše uvedeného důvodu považuje napadené rozhodnutí za nezákonné, neboť žalovaný závazný právní názor vyslovený městským soudem ve zrušujícím rozsudku č. ze dne 29. 7. 2016, č. j. 11 Af 9/2015-27 nerespektoval. Žalovaný je povinen znovu rozhodnout o žádosti žalobkyně ze dne 15. 10. 2013 o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně tak, aby bylo jednoznačně patrné, jak se vypořádal s otázkou interpretace neurčitého právního pojmu *důvody hodné zvláštního zřetele* vzhledem ke konkrétním skutkovým okolnostem případu a následky z toho plynoucími.

VIII. Závěr

53. S ohledem na shora uvedené skutečnosti soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, a proto napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1, 3, 4 s. ř. s.) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
54. O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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 měla plný úspěch žalobkyně, a proto soud rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni do rukou jejího zástupce na nákladech řízení částku 24 586,40 Kč do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku. Výše nákladů řízení o žalobě sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč [položka 18 bod 2 písm. a) sazebníku poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a z odměny za zastoupení advokátem v rozsahu čtyř úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, sepsání repliky, účast na jednání před soudem dne 10. 2. 2021) po 3 100 Kč za úkon dle § 11 odst. 1 písm. a), d) na základě § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, včetně čtyř režijních paušálů po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Náklady řízení jsou dále tvořeny hotovými výdaji advokáta žalobkyně, které představuje jízdné ve výši 2 x 1 520 Kč za cesty ze sídla advokáta k soudu a zpět dne 20. 1. 2021 a dne 10. 2. 2021 (2 x 240 km) osobním automobilem Opel Zafira Tourer s průměrnou spotřebou 6,967 l/100 km, stanovené podle ust. § 7 zákona č. 119/1992 Sb., o cestovních náhradách, při sazbě základní náhrady za 1 km jízdy ve výši 4,40 Kč a ceně za pohonné hmoty 27,80 Kč

za 1 litr, a náhradou za promeškaný čas ve výši 1 200 Kč, stanovenou dle ust. § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu, a to za dvanáct započatých půlhodin strávených 2 cestami ze sídla advokáta k soudu a zpět, kdy náhrada podle odst. 3 uvedeného paragrafu činí 100 Kč za každou i jen započatou půlhodinu. Jelikož zástupce žalobkyně doložil, že je plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení v rozsahu odměny za právní zastoupení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 3 746,40 Kč odpovídající této dani. Náhradu nákladů řízení v rozsahu odměny a režijního paušálu za vyjádření žalobkyně ze dne 18. 1. 2021 a za účast na jednání soudu dne 20. 1. 2021 soud žalobkyni nepřiznal, neboť je neshledal účelně vynaloženými. Podání žalobkyně ze dne 18. 1. 2021 obsahovalo pouze rekapitulaci judikatury převážně z roku 2017, která je soudu známa; k jednání před soudem dne 20. 1. 2021 pak nedošlo z důvodu jeho odročení pro akutní zdravotní indispozici člena senátu.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

Praha 10. února 2021

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu