



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **Město Vsetín**, se sídlem Vsetín, Svárov 1080, zastoupený JUDr. Ing. Radkem Jurčíkem Ph.D., advokátem se sídlem Brno, Čápkova 47/44, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Brno, Masarykova 31, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2012, č. j. 31 Af 72/2011 - 81,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 4114 Kč do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Ing. Radka Jurčíka Ph.D.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Finančního ředitelství v Brně (dále jen „stěžovatel“) ze dne 2. 5. 2011, č. j. 5566/11 -1700-708238, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti platebnímu výměru ze dne 17. 9. 2010, č. j. 84553/10/403980804471, vydanému Finančním úřadem ve Vsetíně (dále jen „správce daně“), kterým byl na základě ustanovení § 44a odst. 3 písm. d), § 44a odst. 4 písm. c) a § 44a odst. 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „rozpočtová pravidla“) a § 46 zákona č.

337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, oba ve znění účinném ke dni rozhodování stěžovatele, žalobci vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 1 904 168 Kč.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí stěžovatele žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který ji rozsudkem ze dne 28. 11. 2012, č. j. 31 Af 72/2011 - 81, vyhověl a dle § 76 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), rozhodnutí stěžovatele bez nařízení jednání zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Předmětem sporu mezi účastníky řízení je otázka, zda žalobce porušil rozpočtovou kázeň, když v rozporu s podmínkami rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 16. 12. 2008 (dále jen „rozhodnutí o poskytnutí dotace“) nezískal alespoň tři cenové nabídky na zpracování návrhu územního plánu města Vsetín, resp. zda jím uváděné zdůvodnění nezískání požadovaného počtu nabídek v zápisu hodnotící komise splňovalo podmínky části IV, bod 11. písm. b) rozhodnutí o poskytnutí dotace, dle níž je příjemce dotace povinen „*při zadávání zakázek malého rozsahu získat alespoň 3 cenové nabídky pro realizaci dané zakázky (případně v dokumentaci zakázky zdůvodnit, proč nebylo možné 3 cenové nabídky získat)*“.

[4] Žalobce v rámci prvního výběrového řízení (ze dne 26. 9. 2007) na zpracování konceptu územního plánu města Vsetín oslovil pět uchazečů; z těchto dva zaslali žalobci písemnou omluvu, že se z kapacitních důvodů nemohou výběrového řízení zúčastnit; další dva na výzvu nereagovali. Nabídku podal pouze jediný uchazeč, který však neprokázal splnění kvalifikačních předpokladů.

[5] V rámci opakovaného výběrového řízení bylo osloveno opětovně pět totožných subjektů. Dvě osoby nabídku odmítly, dvě na výzvu nereagovaly vůbec. Nabídku na plnění veřejné zakázky podala tatáž osoba, jako v případě prvního výběrového řízení. Jelikož tentokrát prokázala splnění kvalifikačních předpokladů, byla s ní uzavřena smlouva.

[6] Zápis z jednání hodnotící komise ze dne 9. 11. 2007 obsahoval mj. informaci o odmítnutí, resp. nepodání nabídky všemi oslovenými dodavateli. Žalobce proto namítá, že toto sdělení bylo dostačující pro splnění podmínky uvedené v rozhodnutí o poskytnutí dotace, a tedy že zdůvodnil, proč nebylo možné obdržet požadovaný počet cenových nabídek.

[7] Z hlediska právního hodnocení krajský soud vyhověl námitkám, kterými žalobce napadl rozhodnutí stěžovatele jednak proto, že se nedostatečně zabýval účelem použití dotace, a jednak z důvodu nejasnosti až neurčitosti podmínky zdůvodnění nezískání tří cenových nabídek.

[8] Dle názoru krajského soudu se stěžovatel vůbec nezabýval tím, zda byl naplněn účel, pro který byla dotace poskytnuta, a zda porušení povinností dle rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo do té míry významné, aby vedlo k sankčnímu odvodu. Z obsahu napadeného rozhodnutí dle krajského soudu vyplývá, že stěžovatel pouze mechanicky ověřil naplnění či nenaplnění podmínek uvedených v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Takový přístup však není přípustný, neboť taková aplikace by znamenala, že i zcela marginální porušení, založené i třeba např. na výkladu nejasně formulované podmínky by mohlo vést k uložení sankčního odvodu.

pokračování

[9] K podmínce stanovené v části IV, bod 11. písm. b) rozhodnutí o poskytnutí dotace krajský soud uvedl, že takto vágně formulovanou podmínku žalobce splnil. Tato podmínka neklade dle názoru soudu žádné kvalitativní ani kvantitativní nároky na zdůvodnění, proč žalobce nezískal cenové nabídky v požadovaném počtu. Nelze samozřejmě akceptovat zdůvodnění jakékoliv, v dané věci je však odůvodnění nezískání tří cenových nabídek zcela racionální. Dva dodavatelé na výzvu k podání cenových nabídek nereagovali, dva odmítli a jeden cenovou nabídku podal. Žalobce v rámci prvního výběrového řízení oslovil pět dodavatelů, týchž pět dodavatelů oslovil i napodruhé. Důvodů, proč tak učinil, však může být dle krajského soudu celá řada. Nicméně stěžovatel, aniž by se možnými důvody zabýval a vyloučil tento postup žalobce jako chybný (resp. jako účelový) a vedoucí ke zneužití dotace, se spokojil s tím, že v dokumentaci o veřejné zakázce není blíže odůvodněno, proč byli osloveni stejní dodavatelé. Stěžovatel tedy dle názoru soudu dospěl sice ke správnému, ale pouze dílčímu závěru o pochybení žalobce. Jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

II.

Z obsahu kasační stížnosti stěžovatele

[10] Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností pro nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[11] Ve svém podání uvedl, že účelu dotace může být dosaženo pouze, když příjemce dotace splní podmínky rozhodnutí o poskytnutí dotace ve smyslu ust. §§ 14 a 15 rozpočtových pravidel. Jsou-li v rozhodnutí poskytovatele dotace takovéto podmínky stanoveny, je správce daně povinen je respektovat a závěr z kontroly přizpůsobit těmto vyčleněným podmínkám. Pokud v rozhodnutí takto vyčleněné podmínky nejsou, je na správci daně, aby na zjištěné skutečnosti aplikoval platné právní předpisy a k závěru o případném porušení rozpočtové kázně dospěl v souladu s ust. §§ 44 a 44a rozpočtových pravidel.

[12] Vzhledem k tomu, že pochybení na straně žalobce bylo v oblasti podmínek stanovených pro výběr realizátora akce a vzhledem k tomu, že poskytovatelem dotace nebyl postup v případě pochybení v této oblasti upraven, nemohl správce daně postupovat jinak než dle ustanovení §§ 44 a 44a rozpočtových pravidel, konstatovat nesplnění podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace, tím porušení rozpočtové kázně a za pochybení vyměřit žalobci odvod ve výši poskytnuté dotace.

[13] Podmínka stanovená v části IV, bod 11. písm. b) rozhodnutí o poskytnutí dotace, kterou krajský soud považuje za vágní z důvodu nejasnosti až neurčitosti, je uvedena v rozhodnutí o poskytnutí dotace za podmínkou stanovující povinnost získání tří cenových nabídek v závorce – jako možný postup příjemce v případě, že existují závažné důvody, které získání tří nabídek brání. Takovými důvody nemohou být důvody jakékoliv, ale takové, které prokazují, že nebylo v silách zadavatele tyto tři nabídky získat. Možným důvodem pro aplikaci této „únikové“ podmínky je řešení natolik speciální problematiky, kterou v rámci zadání veřejné zakázky chce zadavatel řešit, že neexistuje ani stanovený počet dodavatelů, kteří by byli schopni se danou problematikou zabývat. To ovšem posuzovaný případ není.

[14] Dle názoru stěžovatele zdůvodnění dokladované seznamem oslovených subjektů a jejich vyjádření (resp. nevyjádření) k tomuto oslovení není relevantním odůvodněním postupu, proč se neúspěšné výběrové řízení opakovalo oslovením stejných subjektů, tedy postupem, u něhož bylo možno předpokládat stejný výsledek. Vzhledem k uvedenému proto nelze dle stěžovatele označit postup žalobce za správný a jeho zdůvodnění za relevantní zdůvodnění nesplnění podmínky.

[15] Vzhledem ke skutečnosti, že výsledek výběrového řízení s následným výběrem realizátora veřejné zakázky rozhodující měrou ovlivňuje cenu realizované akce, byl podmínkou zajištění tří cenových nabídek žalobce stanoven postup, kterým měl dospět k výběru ekonomicky i odborně nejvýhodnějšího partnera. Stanovený postup měl vést ke stejnému cíli jako v případě postupu dle zákona o veřejných zakázkách, tedy k zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky.

[16] Stěžovatel s ohledem na výše uvedené skutečnosti proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III.

Stručné shrnutí vyjádření žalobce

[17] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že podmínka spočívající v získání tří cenových nabídek je dílem nesmyslná a dílem nemožná z hlediska splnění povinnosti zadavatele. Žalobce se mimoto plně ztotožňuje s krajským soudem, který splnění této podmínky považuje za vágní a neurčité. Vzhledem k tomu, že způsob prokázání splnění podmínky nebyl v části IV, bod 11. písm. b) rozhodnutí o poskytnutí dotace výslovně uveden, měl žalobce možnost splnit toto zdůvodnění jakýmkoli způsobem, z něhož by vyplynulo odůvodnění nemožnosti získat tři cenové nabídky.

[18] Smlouva o poskytnutí dotace je veřejnoprávní smlouvou. Podmínky, jež mají být ze strany příjemce splněny, nelze tedy extenzivně rozšiřovat. Podmínky musí být možné a určité. Jestliže některá z nich v rozhodnutí o poskytnutí dotace není, pak ani není možné její splnění vyžadovat.

[19] Oslovením stejného okruhu dodavatelů nemohl žalobce předpokládat, že dojde ke stavu, k jakému došlo, neboť úvahy dodavatelů o tom, zda podat či nepodat nabídku na plnění veřejné zakázky podléhají v čase změnám, zejména když zdůvodnění neúčasti ve výběrovém řízení dvou dodavatelů byly kapacitní a časové důvody.

[20] Obdobně nedůvodná je dle žalobce i argumentace, že nevyvinul dostatečnou aktivitu pro získání tří cenových nabídek. Zadavatel se dle žalobce nemůže podbízet dodavatelům, aby podali nabídku, příp. se na tom s nimi domlouvat, neboť v takovém případě by se dopustil kartelového jednání. Předmětná podmínka dle žalobce k takovému jednání přímo vybízí a již se v podmínkách dotačních titulů nevyskytuje. V rámci Operačního programu Podnikání pro konkurenceschopnost, kde v počátcích jeho existence byla součástí podmínek poskytnutí dotace, se vykládala tak, že postačuje, pokud zadavatel osloví nejméně tři dodavatele k podání nabídky na plnění veřejné zakázky; pokud tito z kapacitních důvodů uvedli, že nemohou podat nabídku, mělo se za to, že podmínky dotačního titulu byly splněny. Z tohoto i z výše uvedených důvodů je žalobce přesvědčen, že námitky stěžovatele nejsou důvodné, a navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl.

IV.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[21] Stěžovatel se kasační stížností podanou ve stanovené lhůtě (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) domáhal přezkumu rozhodnutí krajského soudu, které vzešlo z řízení, jehož byl účastníkem (§ 102 s. ř. s.), jeho kasační stížnost splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.) a zaměstnanec, který za něj jedná, má vysokoškolské vzdělání vyžadované pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[22] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatňoval stěžovatel ve svém podání. Dospěl k závěru, že jeho kasační stížnost není důvodná.

[23] Dříve než soud osvětlí důvody svého rozhodnutí, považuje za nutné uvést, že původním žalovaným v řízení o žalobě před krajským soudem bylo Finanční ředitelství v Brně. Nabytím účinnosti zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, však tento orgán zanikl (§ 19 odst. 1) a jeho agendu převzalo dle § 20 tohoto zákona Odvolací finanční ředitelství.

IV. A.

Úvodem k posouzení námitek stěžovatele

[24] Nejvyšší správní soud shrnuje, že správce daně výše specifikovaným platebním výměrem žalobci vyměřil podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel odvod za porušení rozpočtové kázně. Toho se měl žalobce dopustit postupem v rozporu se zněním části IV, bodem 11. písm. b) rozhodnutí o poskytnutí dotace, když v rámci výběrového řízení na zpracovatele územního plánu města Vsetín nezískal alespoň tři cenové nabídky na realizaci dané veřejné zakázky a současně ani dostatečným způsobem nezdůvodnil, proč tyto tři nabídky nebylo možné získat.

[25] Stěžovatel v postupu žalobce spatřuje porušení rozpočtové kázně, kvalifikuje ho tedy jako *neoprávněné použití peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu*. Ust. § 3 písm. e) rozpočtových pravidel definuje *neoprávněné použití peněžních prostředků ze státního rozpočtu*, jako „výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínky, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty“.

[26] Krajský soud na rozdíl od stěžovatele dospěl v napadeném rozsudku k závěru, že žalobce při výběru zpracovatele návrhu územního plánu města Vsetín neporušil ustanovení části IV. bodu 11. písm. b) rozhodnutí o poskytnutí dotace, a také, že se stěžovatel nesprávně nezabýval účelem, pro který byla dotace žalobci poskytnuta, tedy zda tvrzené porušení stanovených podmínek mělo dopad na dosažení účelu dotace.

[27] V souzené věci je situace taková, že krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele ze dvou na sobě nezávislých důvodů, které by oba v případě jejich správnosti byly způsobilým podkladem pro zrušení napadeného rozhodnutí.

[28] V této souvislosti je však třeba krajskému soudu vytknout, že ačkoliv svým rozsudkem zavázal stěžovatele, aby se v dalším řízení zabýval otázkou naplnění účelu

poskytnutí dotace, současně také meritorně posoudil i otázku porušení podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace. Je-li však stěžovatel vázán názorem krajského soudu a musí z něj v následujícím řízení vycházet, pak zkoumání naplnění účelu poskytnutí dotace je bezpředmětné, jestliže se žalobce porušení dotačních podmínek dle krajského soudu vůbec nedopustil. Toto pochybení krajského soudu však nemá bez dalšího za následek nezákonnost napadeného rozsudku, jak plyne z dále uvedeného.

[29] Stejnou logikou je pak třeba přistupovat i ke kasační stížnosti stěžovatele. Stěžovatel brojí proti oběma důvodům zrušujícího rozsudku krajského soudu. Zpochybňuje-li však právní názor, že se měl zabývat naplněním účelu poskytnuté dotace, je jeho námitka i v případě důvodnosti bez vlivu na zákonnost rozhodnutí, jestliže je závěr krajského soudu o dodržení dotačních podmínek správný. V dalším se proto soud bude zabývat nejdříve námitkou směřující do splnění podmínky uvedené v části IV, bodu 11. písm. b) rozhodnutí o poskytnutí dotace. Neshledá-li ji důvodnou, pak nebude mít význam posoudit námitku směřující do nenaplnění účelu poskytnutí dotace.

IV. A. 1.

K splnění dotačních podmínek žalobcem

[30] Podle části IV, bodu 11. písm. b) rozhodnutí o poskytnutí dotace byl příjemce dotace (zde žalobce) povinen při zadávání zakázky získat alespoň tři cenové nabídky nebo v dokumentaci zakázky zdůvodnit, proč nebylo možné požadovaný počet cenových nabídek získat. *Důvody pro odchýlný postup zadavatele nebyly v rozhodnutí o poskytnutí dotace uvedeny a ani v obecné rovině nebylo stanoveno, jaké zdůvodnění by bylo možné ze strany poskytovatele dotace akceptovat.* Je nepochybné, že tato formulace povinnosti zdůvodnění nemožnosti získání tří cenových nabídek je zcela obecná. Obdobná ustanovení lze jistě formulovat také zcela konkrétně, čímž je však na stranu druhou omezena použitelnost takového stanovení podmínek na různé situace, které mohou v budoucnu nastat. Je proto možné zvolit i obecnou formulaci, kterou je pamatováno na různorodost reality, pozitiva této možnosti jsou však podmíněna následnou povinností finančních orgánů provádějících kontrolní činnost přesně interpretovat a aplikovat danou formulaci na vzniklý stav (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 9 Afs 202/2007-68). K tomu je však třeba dodat, že i tato obecná formulace stanovení podmínek musí dosahovat alespoň určitého nezbytného stupně určitosti, aby jí vůbec bylo možné následně vyložit a aplikovat, přičemž tyto podmínky musí být formulovány tak, aby byly jasné příjemci dotace již v době jejich čerpání, jak dále blíže rozvedeno.

[31] Žalobce v projednávané věci vyzval celkem pět dodavatelů, aby podali cenovou nabídku na plnění veřejné zakázky. Obdržel pouze jedinou, když čtyři dodavatelé na výzvu nereagovali nebo ji odmítli. Skutečnost, že tyto okolnosti byly z dokumentace o zakázce zřejmé, nezpochybňuje ani stěžovatel. Předmětem sporu je tak otázka, zda odmítnutí podání nabídek ze strany vyzvaných dodavatelů splňuje výše uvedené podmínky rozhodnutí o poskytnutí dotace.

[32] Předně Nejvyšší správní soud uvádí, že nijak nezpochybňuje právo poskytovatele dotace vymezit podmínky čerpání dotace, resp. určit, kdy příjemci vzniká povinnost poskytnutou dotaci vrátit. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 1 Afs 100/2009 - 63, plyne: „Rovněž je třeba uvést, že podle § 14 odst. 1 zákona o

pokračování

rozpočtových pravidlech na dotaci nebo návratnou finanční výpomoc není právní nárok, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Poskytování finančních prostředků v tomto ohledu je tedy jakýmsi dobrodiním státu, na který není obecně právní nárok, rozhodování o něm nepodléhá správnímu řádu ani soudnímu přezkumu a děje se na základě rozhodnutí poskytovatele dotace či návratné finanční výpomoci, které má zvláštní náležitosti, pouze částečně shodné s formálními náležitostmi obecného správního rozhodnutí, a je vydáváno poskytovatelem dotace v reakci na žádost jejího potencionálního příjemce. Podstatné je, že poskytování dotací ze státního rozpočtu je ovládáno vrchnostenským postavením poskytovatele dotace. Z tohoto jeho postavení, na rozdíl od postavení účastníka soukromoprávních vztahů tedy plyne, že může autoritativně rozhodovat o podmínkách poskytnutí dotace, které jsou předmětem jednání mezi ním a příjemcem dotace pouze v té míře, jak stanoví zákon, či v limitech, jež stanoví sám poskytovatel dotace. Záleží pak na příjemci dotace, zda tyto podmínky akceptuje. Samotným smyslem aktu přijetí dotace totiž je, že příjemce přijímá určité dobrodiní ze strany státu a jakousi protiváhou tohoto dobrodiní není (na rozdíl od soukromoprávních vztahů) jeho protiplnění ve prospěch poskytovatele dotace, ale právě akceptace podmínek, za nichž je dotace přijímána. Ke stejnému závěru pak dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005-90 (www.nssoud.cz).“

[33] Právě uvedené však nezavazuje stát povinnosti vymezit dotační podmínky jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem, který zajistí předvídatelnost postupu při případném zpětném vymáhání poskytnuté dotace, či uplatnění sankčního odvodu, resp. stav, kdy příjemce bude mít jistotu ohledně obsahu dotačních podmínek. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 1 Afs 100/2009 - 63, dále plyne: „...*jak je zřejmé z uvedené právní úpravy (i z obecných principů možnosti poskytování finančních prostředků ze státního rozpočtu), je to právě poskytovatel podpory či dotace, který v režimu zákona o rozpočtových pravidlech autoritativně rozhoduje o podmínkách poskytnutí prostředků ze státního rozpočtu či fondu.....navíc podle § 14 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech je poskytovatel dotace a návratné finanční výpomoci povinen v rozhodnutí o jejich poskytnutí rozlišit podmínky pro použití poskytnutých prostředků, jejichž porušení bude postihováno odvodem za porušení rozpočtové kázně. Z toho pak vyplývá, že podle uvedeného právního předpisu poskytovatel podpory může stanovit, jaké jednání či opomenutí jejího příjemce považuje za porušení rozpočtové kázně, takže musí mít i oprávnění tyto veličiny měnit, pokud to nejde k tíži příjemce. To vše zejména v situaci, kdy je zjevné, že účel poskytnuté dotace byl naplněn.....Je to poskytovatel dotace, který primárně svým rozhodnutím vytváří právní rámec, v jehož mezích má žadatel povinnost se pohybovat. Je to tedy právě poskytovatel dotace, který svým rozhodnutím stanoví podmínky poskytnutí dotace, ale i případné změny těchto podmínek. Pokud se žadatel pohyboval v legálním prostoru, který poskytovatel dotace vymezil svým rozhodnutím, nelze mu takové jednání přičítat k tíži.“*

[34] Poskytovatel dotace byl při vymezování dotačních podmínek nepochybně veden snahou o zajištění efektivního a hospodárného čerpání finančních prostředků pocházejících ze státního rozpočtu. Tento záměr byl legitimní, avšak jenom stěží se lze domnívat, že neobdržení tří nabídek bez dalšího vede k pochybnostem o zákonnosti výběrového řízení (ostatně s touto možností počítají i podmínky stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace s tím, že v takovém případě je třeba v dokumentaci zakázky zdůvodnit, proč nebylo možné tři cenové nabídky získat). V tomto směru lze přisvědčit žalobci, že v některých případech zájem o získání dotace za stanovených podmínek může v konečném důsledku podněcovat umělé snahy některých zadavatelů o obdržení vyhovujícího počtu nabídek; např. nedůvodným snižováním kvalifikačních předpokladů či i nezákonnou cestou. Na

druhé straně obdržení malého počtu nabídek nepochybně může být také významným indikátorem, který ve spojení s vyhodnocením zadávacího procesu, může oprávněně vést ke konstatování nezákonnosti výběru nejvhodnější nabídky. Tyto závěry však nelze postavit na zcela formalistickém posouzení nezohledňujícím skutkové okolnosti předmětného řízení, neboť každý případ je nutno posuzovat individuálně.

[35] Jak však bylo uvedeno již výše, poskytnutím dotace získává příjemce podporu, na kterou není právní nárok. *Poskytovateli dotaci proto nelze odepírat právo vymezit podmínky, na nichž bude pro účely poskytnutí dotace bezvýhradně trvat. Je jenom na něm rozhodnout, zda bude a za jakých podmínek určitý okruh projektů podporovat.* Jestliže však učiní takovéto rozhodnutí, musí rovněž zohlednit, že jeho činnost ovlivňuje také následné ekonomické úvahy žadatelů o poskytnutí dotace a závazky, které na sebe tyto subjekty berou v souvislosti s realizací dotované zakázky a rovněž i v souladu se zásadou právní jistoty musí případné podmínky stanovit jasně a jednoznačně. K této otázce lze odkázat také na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2008, č. j. 11 Ca 371/2006 - 55, podle kterého *„[...] podmínky pro čerpání dotace musí být formulovány tak, aby příjemcům finančních prostředků byly již v době jejich čerpání zřejmé podmínky, za nichž na poskytnuté prostředky vzniká nárok. Je nepřijatelné, aby teprve v řízení o povinnosti vrátit neoprávněně čerpané finanční prostředky (§ 22 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) bylo příjemci těchto prostředků kladeno k tíži, že[...] nelze dovodit jednoznačný závěr, za jakých podmínek měly být finanční prostředky poskytnuty.“* Tyto závěry jsou aplikovatelné i v nyní projednávané věci.

[36] V této souvislosti nelze odhlédnout ani od toho, že v závislosti na formě a podmínkách poskytnutí dotace může být na straně příjemce dotace realizace akce např. spojena i s potřebou uzavření úvěrových smluv či jiných mezitímních forem překlenují období, na jehož konci dojde k obdržení dotace. Za dodržení podmínek, které se vážou k udělení dotaci, přitom nese odpovědnost právě příjemce dotace. Vstupuje-li však tento příjemce do uvedených rizik, je také proto nezbytné trvat na tom, aby podmínky poskytovatele dotace byly i při zvolené obecné formulaci natolik určité, aby si příjemce byl vědom postupu, jenž je poskytovatelem vyžadován pro zdárný průběh realizace výběrového řízení, a toho, že v případě dodržení dotačních podmínek bude jeho investice kryta.

[37] V souzené věci *poskytovatel dotace požadoval získání alespoň tří cenových nabídek. Ani v nejobecnější rovině však neupřesnil, jaké důvody budou považovány za ospravedlnující postup zadavatele při obdržení jediné nabídky a tyto z tohoto důvodu nelze zjistit ani výkladem, neboť poskytovatel dotace ani v nejhrubších rysech nenaznačil, co vlastně za tyto relevantní důvody považuje. Uvedl-li proto žalobce v dokumentaci o veřejné zakázce, že jím vyzvaní dodavatelé jeho výzvu k podání nabídek odmítli, resp. na ni vůbec nereagovali, lze se ztotožnit s názorem krajského soudu, že ačkoliv bylo toto zdůvodnění poměrně vágní, splňovalo podmínku bodu 11. písm. b) rozhodnutí o poskytnutí dotace. Bylo totiž primární odpovědností poskytovatele vymezit požadavky, na nichž pro účely poskytnutí dotace trvá, učinil-li tak zcela nekonkrétně, pak nemohou být nejasnosti ve stanovených podmínkách či důvodech uplatnění sankčního odvodu kladeny k tíži příjemce finanční podpory (dotace).*

[38] K posledně uvedenému lze odkázat také na rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 77/2010 - 81 (publ. pod č. 2243/2011 Sb. NSS), z něhož vyplývá, že *„[v]lastností veřejnoprávní smlouvy, která je uzavírána mezi správním orgánem vykonávajícím veřejnou správu na jedné straně a soukromou osobou na straně druhé, již jsou však zakládány*

pokračování

povinnosti v oblasti veřejného práva (s možností dispozice s finančními prostředky z veřejného rozpočtu), musí být prioritně její jednoznačnost. [...] Je nepřijatelné, aby spory či nejasnosti formulací veřejnoprávní smlouvy ve svých důsledcích ztížily pozici „slabší“ strany, tedy žalobce jako soukromé osoby.“

[39] Analogicky pak lze také poukázat i na další část odůvodnění tohoto rozsudku, ze kterého vyplývá, že nelze přehlížet vnější důvody vedoucí k porušení rozpočtové kázně: „V daném případě měl tedy žalovaný (jakož i správní orgán prvního stupně) povinnost posoudit, zda nastaly skutečnosti, svědčící o porušení rozpočtové kázně žalobcem. Měl proto zvažovat, zda žalobce porušil ujednání obsažená v dohodě o poskytnutí příspěvku a zda byly naplněny podmínky žalobcova závazku vrátit příspěvek nebo jeho poměrnou část, pokud mu jeho zaviněním byl příspěvek poskytnut neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel. To vše proto, že jen takové nedodržení podmínek poskytnutí příspěvku je porušením rozpočtové kázně. Kategoricky je proto nutné odmítnout tvrzení žalovaného, že jeho úkolem již není posuzovat, zda úřad práce liknavým postupem participoval na neobsazení společensky účelného pracovního místa, nebo v některých případech dokonce způsobil nemožnost plnění podmínek dohody příjemcem příspěvku. Naopak, pokud by totiž žalovaný zjistil, že k neobsazení pracovních míst (za existence smluvního závazku obsazovat pracovní místa zaměstnanci doporučenými úřadu práce a evidovanými v jeho registru) došlo právě jen z důvodu neplnění závazku ze strany úřadu práce, nemohl by dospět k závěru o porušení rozpočtové kázně žalobcem. Žalovaný je proto povinen si v rámci předběžné otázky učinit úsudek o jasnosti a srozumitelnosti dohody o poskytnutí příspěvku ze státního rozpočtu na daný účel, poté posuzovat naplnění podmínek dohody a z výsledku tohoto úsudku dospět k závěru o porušení (či neporušení) rozpočtové kázně.“

[40] Stejně tak ani v souzené věci nelze bez dalšího trvat na dodržení podmínky obdržení tří cenových nabídek na plnění veřejné zakázky, jestliže z ničeho nevyplývá, že tento stav způsobil žalobce svým vlastním jednáním, a za situace, kdy podmínky stanovené poskytovatelem dotace i tuto možnost připouštěly s tím, že v takovém případě je třeba v dokumentaci zakázky zdůvodnit, proč nebylo možné požadovaný počet nabídek získat. Krajský soud přitom v odůvodnění svého rozsudku správně poukázal na skutečnost, že dokumentace k předmětnému projektu v souladu se stanovenými podmínkami obsahuje zdůvodnění, z jakého důvodu nebyly získány tři cenové nabídky. Dovozuje-li stěžovatel, že žalobce mohl a měl tušit, že zaslání výzev k podání nabídek stejnému okruhu uchazečů povede ke stejnému výsledku jako v prvním výběrovém řízení, nepostrádá sice jeho úvaha logiku, avšak stejně tak je racionální i tvrzení žalobce, že jestliže dva dodavatelé odmítli účast v prvním výběrovém řízení z kapacitních důvodů, mohla být situace po několika měsících odlišná.

[41] Pokud tedy za výše popsané situace stěžovatel konstatoval porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel, nelze jeho hodnocení považovat za správné, neboť jen z faktu neobdržení tří cenových nabídek na plnění veřejné zakázky nelze dovozovat porušení rozpočtové kázně. Porušení rozpočtové kázně v projednávané věci pak s ohledem na zcela nedostatečné vymezení podmínek zadavatelem dotace nelze dovozovat ani ze stěžovatelem tvrzeného nedostatečného zdůvodnění v zadávací dokumentaci, z jakých důvodů nebyly obdrženy tři cenové nabídky, neboť za situace, kdy poskytovatel dotace nestanovil alespoň v obecné rovině dostatečně určité důvody, za nichž nemusí být splněna podmínka předložení tří cenových nabídek, nemohou finanční orgány v tomto směru až v rámci kontrolní činnosti upřesňovat či doplňovat rozhodnutí zadavatele dotace tím, o jaké konkrétní důvody vlastně jít může,

anebo naopak nesmí. Výjimkou jsou samozřejmě naprosto zjevné excesy, kdy by byl např. v projednávané věci žalobcem jako příjemcem dotace osloven subjekt, který se činností, na níž je poskytována dotace, vůbec nezabývá. O tento případ však v projednávané věci nejde.

[42] Pro úplnost zbývá dodat, že už vůbec nelze uplatnit sankční odvod vůči příjemci dotace ve výši nezohledňující závažnost porušení rozpočtové kázně a případné ohrožení naplnění účelu poskytnuté dotace. Je-li totiž v ustanovení § 44 odst. 2 rozpočtových pravidel stanovena povinnost odvést při porušení rozpočtové kázně zpět do státního rozpočtu odvod ve stejné výši, v jaké byla tato kázeň porušena, je z uvedeného ustanovení podle kasačního soudu zřejmý úmysl zákonodárce zohlednit při stanovení výše takového odvodu i tu část peněžních prostředků, které byly čerpány v souladu s dohodnutými či stanovenými podmínkami (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 7 Afs 107/2008 - 100).

[43] Kasační soud proto uzavírá, že neshledal žádný důvod pro zrušení napadeného rozsudku, protože se ztotožňuje s právním posouzením provedeným krajským soudem s výjimkou uvedenou v bodu 28. Námitkou směřující do posouzení nenaplnění účelu poskytnuté dotace se pak zdejší soud nezabýval, neboť její vypořádání by nemohlo nic změnit na hodnocení nedůvodnosti kasační stížnosti a na výroku tohoto rozsudku.

V.

Závěr a náklady řízení

[44] Ze shora uvedených důvodů dospěl zdejší soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji zamítl.

[45] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl dle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[46] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto na základě ust. § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl. Žalobce byl v řízení před zdejším soudem zastoupen advokátem JUDr. Radkem Jurčíkem. Náleží mu tedy náhrada za zastoupení ve výši 3100 Kč za jeden úkon právní služby, tj. za sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], v paušální náhradě hotových výdajů ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (ust. § 13 odst. 3 advokátního tarifu) a v náhradě za daň z přidané hodnoty ve výši 714 Kč, celkem tedy 4114 Kč.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 28. února 2014

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu

