



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Karla Šimky, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudce JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Mikroregion Tanvaldsko**, se sídlem Palackého 359, Tanvald, IČ: 708 528 71, zastoupeného Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou, se sídlem Olomoucká 36, Mohelnice, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. července 2012, č. j. MF-34 460/2012/12-124, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 6. prosince 2013, č. j. 31 Af 104/2012 - 46,

takto:

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce uzavřel dne 5. srpna 2009 smlouvu s Regionální radou soudržnosti Severovýchod a na jejím základě získal účelovou dotaci na realizaci projektu „Zlepšení dopravní obslužnosti území Mikroregionu Tanvaldsko“ (dále též „smlouva o dotaci“). Předmětem projektu bylo vybudování čtyř nových železničních zastávek a modernizace devatenácti stávajících autobusových zastávek na Tanvaldsku. Ve smyslu čl. 3.1 smlouvy o dotaci činila poskytnutá dotace 92,45 % celkových způsobilých výdajů projektu, nejvýše

však 24 878 884,49 Kč. Na samotné stavební práce naplánoval žalobce v rozpočtu projektu, který tvoří přílohu č. 1 smlouvy o dotaci, v položce 1.4 částku ve výši 21 703 959,30 Kč plus DPH (dále též „plánovaná cena zakázky“). Výsledkem veřejné zakázky na provedení stavebních prací však byla částka 29 698 425 Kč plus DPH (dále též „výsledná cena zakázky“). Rozdíl mezi plánovanou a výslednou cenou zakázky, který činil cca 8 mil. Kč plus DPH, zařadil žalobce v novém rozpočtu projektu (dodatek č. 2 ke smlouvě o poskytnutí dotace) mezi nezpůsobilé výdaje projektu. Učinil tak v souladu s Metodikou způsobilých výdajů ROP Severovýchod (příloha č. 8 Příručky pro žadatele a příjemce ROP Severovýchod).

[2] Ke dni 24. května 2010 oznámil žalobce změnu projektu spočívající v nečerpání některých položek rozpočtu; šlo o „méněpráce“ ve výši 6 169 014 Kč, které vznikly úpravami projektů železničních zastávek. Oznámil rovněž změnu rozpočtu projektu, a to snížením nezpůsobilých výdajů projektu (položka 4 přílohy č. 1 smlouvy o dotaci) o celou částku méněprací. Jinak řečeno, žalobce odečetl cenu méněprací od rozdílu mezi plánovanou a výslednou cenou, neboť podle jeho názoru se neprovedením některých prací staly některé dříve nezpůsobilé výdaje (vyšší cena stavby oproti původnímu předpokladu) způsobilými výdaji. V žádostech o platbu č. 1, 2 a 3 pak žalobce v návaznosti na tento svůj krok uplatnil způsobilé výdaje v původně plánované výši, jako by se jich neprovedení některých prací nikterak nedotklo.

[3] V prosinci 2011 proběhla u žalobce v souvislosti s žádostí o platbu č. 3 administrativní kontrola, jejímž výsledkem bylo rozhodnutí Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod (dále jen „úřad“) ze dne 22. února 2012, č. j. RRSV 2614/2012 – platební výměr č. 4/2012, jímž se žalobci ukládá za porušení rozpočtové kázně povinnost uhradit odvod do rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod ve výši 2 000 853 Kč. Podle úřadu měl totiž žalobce povinnost snížit o cenu méněprací jak nezpůsobilé, tak i způsobilé výdaje projektu, a to v poměru podle plánované a výsledné ceny veřejné zakázky. Žalobce se proti platebnímu výměru bránil odvoláním, které však zamítl žalovaný v návěti označeným rozhodnutím. Žalobce nebyl úspěšný ani s žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové (dále též „krajský soud“), jelikož ten jeho žalobu v návěti označeným rozsudkem taktéž zamítl.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) dne 27. ledna 2014 kasační stížnost. V ní vytkl krajskému soudu, že se přiklonil, obdobně jako dříve odvolací orgán, spíše k formalistickému výkladu práva. Podle stěžovatele jeho jednání nezakazuje žádné z pravidel čerpání dotace, ať již vymezené ve smlouvě či v příručce pro žadatele. Pravidlo, že „méněpráce je nutno poměrně rozdělit a odečíst je v poměrné výši mezi způsobilé a nezpůsobilé výdaje“, z ničeho nevyplyvá a žalovaný konstruuje porušení rozpočtové kázně tak složitě, že se jeho rozhodnutí stává nesrozumitelným. Stěžovatel dále vysvětluje: „Způsobilé výdaje nejsou rigidní a neměnnou položkou, dojde-li ke změně situace. Žalobce by jistě pochybil, kdyby zahrnul do oprávněných výdajů ty, které vůbec nikdy nesměly být hrazeny z dotace, ale to on neučinil – zahrnul do oprávněných výdajů ty, které by tam mohly spadat, kdyby v tom předtím nebránil, dotační

strop'. Tím, že některé způsobilé výdaje odpadly, mohly je, dle názoru žalobce, nahradit logicky jiné výdaje stejné, z hlediska dotačního, obsahové kvality, které existovaly v době poskytnutí dotace. ... Není totiž důvodu nezahrnout do způsobilých výdajů způsobilé výdaje, pokud se pro tyto výdaje vytvořil prostor méněpracemi, protože kdyby nebyly tyto méněpráce od počátku v projektu, zahrnuté výdaje, které jsou nyní vytýkány, by tam byly od prvopočátku.“

[5] Ve druhé linii pak stěžovatel namítá, že i kdyby snad výklad žalovaného byl správný a k porušení rozpočtové kázně by došlo, pak vydané rozhodnutí je nepřiměřené tvrdé, neboť účel i obsah poskytnuté dotace byl beze zbytku naplněn. Žalovaný měl důkladně vyhodnotit, o jaký druh porušení se jedná, jak bylo závažné, s jakými faktickými dopady a důsledky, a stejně tak měl přihlídnout k účelu dotace. Podle těchto kritérií měl s pomocí správního uvážení rozhodnout, zda je na místě využít tak zásadní sankce, jako je odvod do rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti obsáhle zrekapituloval průběh řízení. Zdůraznil přitom, že žalobce jako žadatel svým podpisem na smlouvě o dotaci stvrdil, že se seznámil se všemi dokumenty, na které se smlouva odvolává a z nichž mu plynou povinnosti při hospodaření s dotací (zejména jde o Příručku pro žadatele a příjemce verze 3.0. ze dne 1. dubna 2008, včetně jejích příloh). K podstatě věci žalovaný uvedl: „*V případě, že došlo ke snížení celkových výdajů projektu z důvodu, že nebyly provedeny některé práce, nelze o tyto méněpráce snížit pouze podíl, kterým se žalobce podílí na spolufinancování akce. Podle čl. III bodu 3.3 smlouvy skutečná výše dotace, která bude žalobci poskytnuta, bude určena na základě skutečně vynaložených, odůvodněných, řádně prokázaných a správně zúčtovaných způsobilých výdajů. Na méněpráce nebyly žádné způsobilé výdaje vynaloženy. To však neznamená, že na úkor neuskutečněných méněprací zahrnutých do způsobilých výdajů projektu mohly být z dotace automaticky hrazeny jiné práce, které byly zahrnuty mezi nezpůsobilé výdaje projektu. Žalobcem uváděné „dorovnání dotačního stropu“ není možné, resp. je nepřípustné. Celkové způsobilé výdaje projektu měly být sníženy o adekvátní hodnotu méněprací.“*

[7] Žalovaný také uvedl, že nepochybně, že z jednání žalobce nelze dovodit úmysl obohatit se a porušit rozpočtovou kázeň. K porušení rozpočtové kázně nicméně prokazatelně došlo, přičemž výše odvodu stanoveného za takové porušení nezávisí na správním uvážení, ale je dána ustanovením § 22 odst. 5 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění zákona č. 477/2008 Sb.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[9] Stěžovatel sám uznává, že způsob, jakým odečetl cenu neprovedených stavebních prací od celkových výdajů projektu, vedl k tomu, že z dotace uhradil některé výdaje dříve označené za nezpůsobilé. Obhajuje svůj postup jednak tím, že žádné pravidlo jej výslovně nezapovídá, jednak tím, že „se vlastně nic nestalo“. Nezpůsobilé výdaje byly z valné části tvořeny rozdílem mezi plánovanou a výslednou cenou zakázky, nejednalo se tedy o výdaje

nezpůsobilé ze své povahy. Pokud by stěžovatel od počátku plánoval stavební práce v rozsahu odpovídajícím výsledné ceně zakázky, mohl by sporné výdaje mezi způsobilé výdaje bez potíží zařadit a dotaci na ně získat.

[10] Tyto úvahy nemůže Nejvyšší správní soud akceptovat. Je pravda, že typickými nezpůsobilými výdaji jsou ty, které jsou typově vymezeny v příslušných dokumentech, např. výdaje na prezentaci, úroky z úvěrů či některé daně (srov. Příloha č. 8 PPŽP - Metodika způsobilých výdajů pro ROP SV, str. 7). Dalším obvyklým důvodem nezpůsobilosti výdajů je doba jejich uskutečnění, jelikož za způsobilé nelze uznat např. výdaje vynaložené až po ukončení projektu (srov. Příloha č. 8 PPŽP - Metodika způsobilých výdajů pro ROP SV, str. 2). Avšak aby údaje mohly být označeny za způsobilé, musí splňovat i další kritéria, zejména musí být vynaloženy v souladu s principem hospodárnosti (minimalizace výdajů při respektování cílů projektu), efektivnosti (maximalizace poměru mezi výstupy a vstupy projektu) a účelnosti (přímá vazba na projekt a nezbytnost pro realizaci projektu), srov. k tomu Pravidla způsobilých výdajů pro programy spolufinancované ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti na programové období 2007-2013, str. 11.

[11] Tato kritéria poskytovatel dotace hodnotí při uzavírání smlouvy o dotaci a příjemce dotace nemůže jeho posouzení obcházet tím, že sám převede určité výdaje z kategorie nezpůsobilých do kategorie výdajů způsobilých (bez ohledu na to, jakou matematickou operaci k tomu použije). Jinými slovy, příjemce svým rozhodnutím nemůže nahradit rozhodnutí poskytovatele. Jednostranný úkon příjemce je navíc i v rozporu se smluvním principem poskytování dotace. Rozpočet, v němž byl rozdíl mezi plánovanou a výslednou cenou zakázky zařazen mezi nezpůsobilé údaje, na jejichž hrazení se poskytovatel dotace nebude podílet, byl přílohou dodatku č. 2 ke smlouvě o dotaci. Změna zařazení těchto výdajů tak logicky byla možná opět pouze formou dodatku ke smlouvě, nikoliv jednostranným úkonem příjemce dotace.

[12] Stěžovatel tvrdí, že ve smlouvě o dotaci ani v dokumentech, na něž se tato smlouva odvolává, nelze nalézt pravidlo, které by výslovně zapovídalo postup, který použil pro odečet méněprací. K tomu je potřeba v první řadě říci, že stěžovatel zcela očividně obešel pravidlo stanovené v Metodickém pokynu č. 8 k možnosti změny rozpočtu v souvislosti s ukončeným zadávacím řízením ze dne 18. září 2008 (byl tedy vydán ještě před uzavřením smlouvy o dotaci a stěžovatele zavazoval). Podle tohoto pokynu, pokud je plánovaná hodnota zakázky nižší než výsledná nabídková cena vybraného dodavatele uvedená ve smlouvě, může příjemce buď zařadit tento rozdíl mezi nezpůsobilé výdaje projektu, nebo navýšit položky rozpočtu, které se vztahují k dané zakázce (za podmínky, že existuje jiná položka rozpočtu, ze které je možné dané prostředky přesunout). Stěžovatel z těchto dvou variant zvolil variantu první a zařadil rozdíl mezi nezpůsobilé výdaje, které bude hradit sám z vlastních prostředků a na něž nepožaduje (resp. nemůže požadovat) dotaci (podle čl. 3.2 a 3.3 smlouvy o dotaci se stěžovatel zavázal zajistit financování veškerých výdajů projektu, které nejsou kryty dotací, přičemž skutečná výše dotace bude určena na základě skutečně vynaložených, odůvodněných a řádně prokázaných a správně záúčtovaných způsobilých výdajů). Tímto svým krokem zbavil stěžovatel poskytovatele dotace povinnosti hodnotit, zda tyto konkrétní výdaje naplňují všechna kritéria způsobilých výdajů, zejména zda nevznikly tím, že zakázka byla předražena (kritérium hospodárnosti) nebo tím, že do poptávky byly zařazeny práce, které nepřispívají

k dosažení cílů projektu (kritérium účelnosti). Stěžovatel však ve skutečnosti citovaný metodický pokyn naplnil pouze formálně, neboť vzápětí odečetl celou cenu neprovedených stavebních prací pouze od nezpůsobilých výdajů. Tím fakticky část z nezpůsobilých výdajů převedl zpět mezi výdaje způsobilé, aniž by dal poskytovateli dotace možnost zkoumat a hodnotit jejich povahu podle výše vymezených kritérií a aniž by s ním uzavřel potřebný dodatek ke smlouvě o dotaci.

[13] Stěžovatelovu námitku dále vyvrací též čl. 6.4.2 Příručky pro žadatele příjemce ROP SV účinné ke dni 1. dubna 2008. Zde se mezi nestandardními situacemi, které mohou při realizaci projektu vzniknout, uvádí: *„Při kontrole interim s žádostí o platbu bude zjištěno, že skutečné celkové způsobilé výdaje projektu (na základě výsledků zadávacího řízení resp. proplacených faktur) jsou nižší než částka uvedená ve Smlouvě – dojde k poměrnému ponížení částek podpory ze všech zdrojů kofinancování.“* Snížení výdajů oproti původnímu předpokladu se tedy jednoznačně má projevit též ve výši poskytnuté veřejné podpory. Uvedené principy nacházejí určitý odraz též ve čl. 3.8 smlouvy o dotaci, na něž odkazuje krajský soud a kde se uvádí, že v případě, že dojde v průběhu realizace projektu ke snížení způsobilých výdajů, musí být vždy zachovány procentní podíly jednotlivých položek dotace na celkových způsobilých výdajích (se snižováním nezpůsobilých výdajů se zde nepočítá vůbec, úřad i žalovaný nicméně připustili jejich snížení o poměrnou část méněprací). Stanovuje se zde tedy pravidlo, které má zajistit, že v důsledku snížení výdajů nedojde k jejich pokrytí dotací ve vyšší než smlouvou stanovené procentní výši. Postup stěžovatele měl ovšem právě takovýto důsledek, neboť neprovedením některých prací se snížily celkové výdaje projektu, přičemž toto snížení se mělo poměrně promítnout do způsobilých i nezpůsobilých výdajů, aby odpovídající část prostředků ušetřil jak příjemce, tak i poskytovatel dotace. Stěžovatel však provedl matematický „chvat“, jehož cílem bylo, aby mohl čerpat dotaci v plné výši a aby se odečet ceny méněprací kladně projevil pouze v jeho vlastní majetkové sféře, tedy v oblasti nezpůsobilých výdajů.

[14] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že stěžovatel své povinnosti stanovené smlouvou o dotaci a souvisejícími dokumenty vůči poskytovateli dotace porušil a v této části kasační stížnosti tedy nemůže dát stěžovateli za pravdu.

[15] Pokud jde o možnost, že by žalovaný (resp. úřad) užil správního uvážení a zvážil uložení jiné sankce, než je odvod do rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod, krajský soud se opřel o § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění do 31. července 2012. V odstavci 2 citovaného ustanovení je obsažena definice: *„neoprávněným použitím peněžních prostředků podle odstavce 1 je jejich použití, kterým byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, přímo použitelným předpisem Evropské unie, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí těchto prostředků.“* Podle odstavce 5 citovaného ustanovení pak platí, že *„při neoprávněném použití peněžních prostředků podle odstavce 2 věty první nebo podle odstavce 2 písm. c) anebo při zadržení peněžních prostředků podle odstavce 3 odpovídá odvod za porušení rozpočtové kázně výši neoprávněně použitých nebo zadržených prostředků“* (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem). Prostor pro správní uvážení tu tedy podle krajského soudu nebyl.

[16] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že krajský soud nezmiňuje fakt, že v čl. XVII smlouvy o dotaci jsou upraveny nesrovnalosti, které se dělí na porušení rozpočtové kázně, jejichž následkem je odvod celé částky neoprávněně vyčerpaných prostředků,

a na jiné nesrovnalosti, jejichž následkem je „pouze“ smluvní pokuta ve výši až 5 % z částky dotace, ke které se porušení smluvních podmínek váže. Na druhou stranu, stěžovatel v žalobě netvrdil, že by jeho postup byl pouhou „jinou nesrovnalostí“, a nic takového nenamítal ani v kasační stížnosti. Krajský soud nemůže za stěžovatele domýšlet žalobní body, které neuplatnil, a nelze mu tudíž vyčítat, že se výslovně nevyrovnal s otázkou, zda postup stěžovatele naplnil všechny znaky porušení rozpočtové kázně nejen podle § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ale též podle čl. 17.4 smlouvy o dotaci, který požaduje, aby neoprávněné použití finančních prostředků mělo „přímý vliv na realizaci projektu“ (v závorce se ovšem zmiňuje též vliv na rozpočet projektu). Přijmeme-li tedy tezi, že se o porušení rozpočtové kázně jednalo (přičemž nutno připomenout, že stěžovatel, jak bylo výše vyloženo, skutečně čerpal dotaci na nezpůsobilé výdaje v rozporu se schváleným rozpočtem projektu), pak úřad ani žalované ministerstvo neměly prostor pro jakoukoliv moderaci výše odvodu. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů žádné snížení odvodu či jeho nahrazení jinou sankcí neumožňuje a je to ostatně i logické – odvod totiž ve skutečnosti není sankcí, ale spíše opatřením k nápravě, kdy se do rozpočtu poskytovatele dotace navrácí částka, kterou vyplatil příjemci v rozporu se smlouvou či podmínkami poskytnutí dotace, tedy v podstatě bez právního důvodu.

[17] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové v souladu s § 110 odst. 1 větou první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. května 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu