



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **Obec Valašská Bystřice**, se sídlem Valašská Bystřice 316, zastoupena Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou se sídlem Olomoucká 261/36, Mohelnice, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 1. 2019, č. j. 31 Af 48/2016 - 83,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále též „poskytovatel“) rozhodnutími ze dne 8. 8. 2011, č. j. 2011/48649-68, a ze dne 9. 3. 2012, č. j. 2012/18617-68 (dále též „rozhodnutí o poskytnutí dotace“), žalobkyni poskytlo dotace ve výši 16 400 000 Kč na realizaci projektu *Domov pro seniory Valašská Bystřice – rekonstrukce* (dále též „projekt“).

[2] Finanční úřad pro Zlínský kraj (dále též „správce daně“) následně zahájil u žalobkyně daňovou kontrolu, na základě které vydal dne 13. 5. 2015 platební výměr č. j. 1100392/15/3300-31474-804472, kterým žalobkyni vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 1 530 910 Kč (dále též „platební výměr“).

[3] Platební výměr napadla žalobkyně odvoláním. Žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 6. 2016, č. j. 26641/16/5000-10470-702394, odvolání zamítl a platební výměr potvrdil.

[4] Podle obsahu uvedených správních rozhodnutí:

- 1) žalobkyně v rámci realizace projektu (při zadávání veřejné zakázky malého rozsahu *Projektová dokumentace stavby Domov pro seniory Valašská Bystřice*, dále též „veřejná zakázka“) nepostupovala v souladu s Metodikou zadávání zakázek - program 113 310, resp. v souladu s podmínkami č. j. 2011/48649-68 tvořícími součást rozhodnutí o poskytnutí dotace (dále též „podmínky pro poskytnutí dotace“), jakož i s § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o veřejných zakázkách“), čímž porušila rozpočtovou kázeň (dále též „první porušení rozpočtové kázně“),
- 2) čerpala úvěr, u kterého doba splatnosti překročila dobu realizace akce, a postupovala tak v rozporu s podmínkami pro poskytnutí dotace (dále též „druhé porušení rozpočtové kázně“),
- 3) předložila poskytovateli dokumentaci k závěrečnému vyhodnocení akce po termínu stanoveném v rozhodnutí o poskytnutí dotace, čímž rovněž porušila podmínky pro poskytnutí dotace, a tedy i rozpočtovou kázeň (dále též „třetí porušení rozpočtové kázně“).

[5] Z důvodu, že ani jedno z porušení, jehož se žalobkyně dopustila, nevyčlenil poskytovatel v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako méně závažné dle § 14 odst. 6 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), přistoupil správce daně ke stanovení odvodu v celkové výši 1 530 910 Kč [tj. odvod ve výši 25 % z částky 875 640 Kč použité na financování veřejné zakázky za porušení vymezené pod bodem 1); dále odvod ve výši 5 % z poskytnuté částky dotace za porušení vymezené pod bodem 2); dále pak odvod ve výši 3 % z poskytnuté částky dotace za porušení vymezené pod bodem 3)].

II.

[6] Žalobkyně napadla uvedené rozhodnutí žalovaného žalobou. Shora označeným rozsudkem Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) žalobu zamítl. Ztotožnil se s orgány finanční správy, že došlo k porušení rozpočtové kázně. Za porušení rozpočtové kázně lze přitom považovat i porušení dotačních podmínek (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 - 33, dále též „usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 Afs 291/2017“). V tomto usnesení dospěl rozšířený senát k závěru, že každé porušení dotačních podmínek, které nejsou v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeny jako méně závažné (což je i daný případ), je porušením rozpočtové kázně ve smyslu § 3 písm. e) ve spojení s § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech. Krajský soud nesouhlasil ani s námitkou, že si orgány finanční správy osobují pravomoci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Nedodržení povinností při zadávání veřejných zakázek posuzuje správce daně samostatně a nezávisle na Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Odvod za porušení rozpočtové kázně nijak nenahrazuje sankci za porušení zákona o veřejných zakázkách, kterou může uložit Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Obě sankce mají odlišný účel a povahu (odvod za porušení rozpočtové kázně je sice sankcí, avšak jakousi sankcí v širším slova smyslu, nikoliv „trestní“ sankcí, neboť plní funkci reparační (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014 - 46). Krajský soud neshledal důvodnými ani

pokračování

námítky poukazující na nepřiměřenost uloženého odvodu a nedostatečnost jeho odůvodnění. Odůvodnění výše uložených odvodů za jednotlivá pochybení žalobkyně obsažená v napadeném rozhodnutí, resp. platebním výměru považoval krajský soud za dostatečnou, ucelenou a logicky konzistentní, odpovídající požadavkům zákona a judikatury (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2014, č. j. 2 As 106/2014 - 46, nebo ze dne 31. 3. 2014, č. j. 2 Afs 49/2013 - 34). Důvodnými neshledal krajský soud ani další žalobní námítky a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl.

III.

[7] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu včasnou kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Stěžovatelka je názoru, že neporušila rozpočtovou kázeň. Nesouhlasí ani s argumentací krajského soudu k dílčím porušením rozpočtové kázně. Krajský soud pochybil i tím, že na danou věc aplikoval usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 291/2017. K aplikaci tohoto usnesení nadto došlo mechanicky bez ohledu na individuální okolnosti dané věci. Stěžovatelka je rovněž názoru, že postup orgánů finanční správy nepřipustně zasahuje do samostatné působnosti obce (stěžovatelky), která je chráněna i Ústavou ČR. K tomu obecně poukázala na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 a Evropskou chartu místní samosprávy. Stěžovatelka dále namítala, že odvod nemohl být uložen z důvodu vzniku legitimního očekávání. Vznik legitimního očekávání stěžovatelka dovozuje zejména z toho, že celý dotační proces probíhal pod průběžnou kontrolou, poskytovatel dotace byl s příjemcem dotace (stěžovatelkou) v kontaktu a k postupu stěžovatelky neměl výhrady, stěžovatelka mu poskytovala plnou součinnost atp. Dovojuje proto porušení principu legitimního očekávání ve smyslu judikatury Ústavního soudu (nálezy sp. zn. I. ÚS 690/01), Nejvyššího správního soudu a Soudního dvora Evropské unie.

IV.

[8] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém se ztotožnil s rozsudkem krajského soudu. Podle žalovaného bylo postupováno v souladu s právními předpisy. Krajský soud se vypořádal se všemi námitkami uplatněnými v předmětné žalobě podané stěžovatelkou a své právní závěry řádně odůvodnil s odkazem na příslušná zákonná ustanovení, přičemž vycházel z objektivně zjištěného a prokázaného skutkového stavu. Podpůrně poukázal na své vyjádření k žalobě. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s orgány finanční správy a krajským soudem, že stěžovatelka porušila rozpočtovou kázně, a jejich závěry plně přebírá.

[12] Dle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech se porušením rozpočtové kázně rozumí *neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků*.

[13] Dle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech se neoprávněným použitím peněžních prostředků rozumí *jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty, porušení účelu nebo podmínek, za kterých byly prostředky zařazeny do státního rozpočtu nebo přesunuty rozpočtovým opatřením a v rozporu se stanoveným účelem nebo podmínkami vydány; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity*.

[14] Výkladem uvedených ustanovení se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve shora označeném usnesení sp. zn. 1 Afs 291/2017. Rozšířený senát shledal, že neoprávněným použitím peněžních prostředků lze rozumět i porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty. K tomu viz body 35 a násl. označeného usnesení, kde rozšířený senát uvedl, že: „Judikatura je jednotná v otázce, že odvod musí být přiměřený povaze porušení povinnosti. Týká-li se porušení povinnosti samostatné části poskytnuté dotace, odvod se má týkat pouze celé takto vymezené částky. Nelze-li ovšem porušení povinností izolovat jen na část dotace, tedy porušení povinností se týká dotace jako celku, judikatura nabízí dva způsoby odůvodnění přiměřenosti výše odvodu za formální či marginální porušení povinností příjemcem dotace: (1) Proporcionalitu je třeba uvažovat již při určování, zda došlo k porušení rozpočtové kázně. Pokud pochybení bylo pouze formálního charakteru a nemá vliv na účel, který je poskytnutím dotace sledován, nemůže se jednat o kvalifikované porušení rozpočtové kázně. Judikatura zde zdůrazňuje naplnění účelu dotace (viz např. rozsudek ve věci Lovochemie, cit. v bodě 26. shora); (2) Princip proporcionality se použije až při rozhodování o výši odvodu, a to tak, že individuální okolnosti rozpočtové kázně se musí promítnout ve výši odvodu, byť shledané pochybení zasahuje celý objem poskytnuté dotace. Stoprocentní odvod totiž nemůže být důvodný, jedná-li se o marginální nedostatek při čerpání dotace (srov. např. rozsudek ve věci Město Šlapanice, cit. v bodě 27). Dle rozšířeného senátu nelze první naznačené řešení akceptovat. Zákon v § 44 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3 písm. e) rozpočtových pravidel definuje neoprávněné použití peněžních prostředků zcela jasně. Porušení povinností totiž váže nejen na porušení povinnosti stanovené právním předpisem nebo rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, ale též na porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty. Porušení účelu, o kterém hovoří rozsudek ve věci Lovochemie, je jen jednou z mnoha typových situací, za kterých lze hovořit o neoprávněném použití peněžních prostředků. Rozšířený senát v tomto smyslu upozorňuje, že rozpočtová pravidla jasně v § 14 odst. 4 rozlišují případné další podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace nebo návratné finanční výpomoci splnit, na straně jedné, a ostatní povinnosti, které příjemce v souvislosti s poskytnutím dotace nebo návratné finanční výpomoci plní a jejichž nedodržení není neoprávněným použitím podle § 3 písm. e), na straně druhé. Nelze tedy jasnou zákonnou dikci obcházet tím, že správce daně nebo dokonce až soud zpětně prohlásí některou ze závazných dotačních podmínek za nevýznamnou, a proto nezakládající vůbec porušení rozpočtové kázně. Takovýto výklad by závažným způsobem narušil vnitřní uspořádání poměrů dotačního vztahu. Poskytnutí dotace představuje dobrodíní

pokračování

ze strany státu, čemuž odpovídá i oprávnění poskytovatele dotace svázat příjemce dotace přísnými podmínkami. Výklad naznačený v rozhodovací linii reprezentované rozsudkem ve věci Lovochemie by mohl mít nepřijatelné dopady. Jak správně poznamenal stěžovatel a v návaznosti na něj i předkládající senát, příjemci dotací by nebyli žádným způsobem motivováni k plnění těch podmínek, které se nevztahují bezprostředně k účelu poskytnutí dotace, a mohli by na jejich plnění zcela rezignovat.“ (důraz přidán).

[15] Nejvyšší správní soud ze spisu zjistil, že stěžovatelka: 1) uzavřela smlouvu o dílo s vítězným uchazečem zadávacího řízení veřejné zakázky s pozdějším termínem plnění a nižší finanční kompenzací oproti údajům obsaženým v zadávací dokumentaci veřejné zakázky, a to na základě dohody s vítězným uchazečem uskutečněné po oznámení výsledku zadání veřejné zakázky všem účastníkům zadávacího řízení; 2) čerpala úvěr, u kterého doba splatnosti překročila dobu realizace akce, a to bez písemného souhlasu správce programu; 3) předložila poskytovateli dokumentaci k závěrečnému vyhodnocení akce po termínu stanoveném v rozhodnutí o poskytnutí dotace.

[16] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem žalovaného a krajského soudu, že jednání uvedené pod bodem 1) je v rozporu s podmínkami pro čerpání dotace, které tvoří součást rozhodnutí o poskytnutí dotace. Dle bodu III.B podmínek pro čerpání dotace byla stěžovatelka povinna postupovat mimo jiné podle schválené dokumentace programu (Dokumentace programu reprodukce majetku 113 310 ze dne 14. 7. 2009), která, jak je uvedeno v bodu V.E podmínek pro čerpání dotace, je uveřejněna na internetových stránkách www.mpsv.cz. Přílohu č. 6 dokumentace programu tvoří Metodika zadávání zakázek, která v kapitole 1.2. definuje základní principy, které je příjemce dotace povinen dodržet při výběru dodavatele. Patří mezi ně princip transparentnosti a rovného zacházení, dle kterého je každý zadavatel „v průběhu přípravy a zadávání zakázky povinen přistupovat stejným způsobem ke všem dodavatelům, kteří mohou podat nebo podávají nabídky. Zadavatel v přípravě řízení definuje jeho přesné podmínky tak, aby všichni potenciální dodavatelé předem věděli, jak bude řízení probíhat“.

[17] Jak správně uvedl krajský soud, vstoupila-li stěžovatelka po provedeném hodnocení podaných nabídek a oznámení výsledku řízení všem uchazečům o veřejnou zakázku do jednání s vítězným uchazečem stran změny termínu dodání veřejné zakázky a stran změny ceny za dílo a následně s vítězným uchazečem uzavřela smlouvu o dílo s termínem dodání a cenou odlišnými od těch uvedených v zadávací dokumentaci, nepostupovala v souladu s podmínkami pro čerpání dotace. Stěžovatelka se dopustila nerovného zacházení s ostatními uchazeči o veřejnou zakázku; pozdější dodání veřejné zakázky umožnila toliko jednomu uchazeči. Nelze totiž vyloučit, že v případě, kdy by pozdější termín dodání byl připuštěn již v rámci původně stanovených podmínek zadávací dokumentace, mohli by i ostatní uchazeči učinit návrh nižší nabídkové ceny, než ve skutečnosti učinili, potažmo nižší nabídkové ceny, než byla cena dohodnutá ve smlouvě o dílo. S ohledem na právě uvedené nelze souhlasit s obecnou výtkou stěžovatelky, že jednala se všemi uchazeči rovným způsobem.

[18] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem i stran argumentace k tvrzené hospodárnosti jednání stěžovatelky. Jak správně uvedl krajský soud „*tvrzení o hospodárnosti je do značné míry spekulací. Ačkoliv smlouva byla uzavřena s uchazečem, který*

nabídl nejnižší nabídkovou cenu, a tato nabídková cena byla dále ještě snížena, nevylučuje to, že by v případě dodržení zákonného postupu při zadávání veřejné zakázky byla žalobkyně nabídnuta ze strany jiného subjektu ještě nižší nabídková cena. Jak totiž sama žalobkyně připustila, nastavila termíny pro realizaci zakázky tak, že byly jen stěží splnitelné. V takovém případě je zcela reálné, že ostatní oslovení uchazeči nastavili nabídkovou cenu tak, aby jim kompenzovala komplikace spojené s tím, že by zakázku museli realizovat v obtížně splnitelných termínech. Byla-li by jim od počátku známa možnost realizovat zakázku v termínech pozdějších, mohla být jejich nabídková cena zcela odlišná. Jakkoliv mohl být postup žalobkyně skutečně motivován snahou uspořít veřejné prostředky, z objektivního hlediska výsledkem jejího postupu k takové úspoře nutně nemuselo dojít.“ Uvedenou argumentací lze odpovědět i na námitku, že stěžovatelka hájila veřejné prostředky. Nejvyšší správní soud dodává, že ani podle jeho názoru nelze ekonomickými zájmy příjemce dotace omlouvat nedodržení dotačních podmínek. Stěžovatelka byla povinna postupovat v souladu s dotačními podmínkami, resp. právními předpisy České republiky. Jejich nedodržení lze pak klást pouze k její tíži.

[19] S krajským soudem lze souhlasit, i co se týče hodnocení zbývajících jednání [specifikovaných pod body 2) a 3)]. Tím, že stěžovatelka čerpala úvěr, u kterého doba splatnosti překročila dobu realizace akce, porušila podmínky pro čerpání dotace, resp. podmínky rozhodnutí o poskytnutí dotace. Jak vyplývá z kapitoly 12 dokumentace programu, účastník programu nemůže použít na financování akce úvěr, „u kterého doba splatnosti překročí dobu realizace akce. Použití úvěru je možné pouze na základě předchozího posouzení správcem programu a vydání jeho písemného souhlasu“. Postup stěžovatelky nelze považovat za realizaci správního uvážení (jak výslovně namítala), ale za porušení jednoznačně koncipované dotační podmínky. Dalšího porušení rozpočtové kázně se pak stěžovatelka dopustila tím, že nepředložila správci programu dokumentaci závěrečného vyhodnocení akce v termínu uvedeném v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Z rozhodnutí o poskytnutí dotace vyplývá, že stěžovatelka měla povinnost předložit poskytovateli dotace tuto zprávu nejpozději do 30. 11. 2012, předložila jí však až dne 4. 8. 2014, tedy o více než rok a půl později. Takové jednání jednoznačně porušilo bod II.C podmínek pro čerpání dotace, resp. rozhodnutí o poskytnutí dotace.

[20] Krajskému soudu nelze vytýkat ani to, že na danou věc aplikoval usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 Afs 291/2017. Sám rozšířený senát zastává názor, že „soudy rozhodující ve správním soudnictví mají povinnost od okamžiku vyhlášení rozhodnutí rozšířeného senátu podle tam zaujatého právního názoru postupovat ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních.“ (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86). Krajský soud proto nepochybil, pokud na jednání stěžovatelky nahlížel optikou usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 Afs 291/2017. Ostatně i sám Nejvyšší správní soud v dalších případech, ve kterých vykládal pojem „porušení rozpočtové kázně“, aplikoval výklad uvedený v usnesení rozšířeného senátu, a to i na případy protiprávního jednání příjemců dotací, které se uskutečnilo před vydáním usnesení rozšířeného senátu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2018, č. j. 1 Afs 320/2017 - 45, ze dne 13. 2. 2019, č. j. 10 Afs 196/2018 - 52, ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017 - 38). Podle názoru Nejvyššího správního soudu se krajský soud nedopustil ani mechanické aplikace uvedeného usnesení bez zohlednění individuálních okolností dané věci. Krajský soud přihlížel ke konkrétním okolnostem dané věci, přičemž

pokračování

každé z vytykánych jednání posuzoval individuálně. Podrobněji viz str. 3 až 7 rozsudku krajského soudu. Krajskému soudu nelze vytýkat ani to, že před výkladem pojmu „*neoprávněné použití finančních prostředků*“ ze strany Ministerstva financí upřednostnil výklad provedený rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu (který ve výsledku odpovídá i výkladu provedenému orgány finanční správy v dané věci). Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatelkou zvýrazněná část výkladu Ministerstva financí explicitně nepopírá výklad rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. S krajským soudem lze souhlasit i stran povahy odvodu. Odvod za porušení rozpočtové kázně nijak nenahrazuje sankci za porušení zákona o veřejných zakázkách, kterou může uložit Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Obě sankce mají odlišný účel a povahu [odvod za porušení rozpočtové kázně je sice sankcí, avšak jakousi sankcí v širším slova smyslu, nikoliv „trestní“ sankcí, neboť plní funkci reparační (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014 - 46)].

[21] Z právní úpravy nevyplývá ani opora pro závěr, že k porušení rozpočtové kázně může dojít pouze tehdy, pokud příjemce dotace nedodržel její účel. K tomu viz vedle shora označeného usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 Afs 291/2017 i nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 10 Afs 196/2018 - 52. V něm soud uvedl následující: *„Stěžovatel je přesvědčen, že ne každé porušení dotačních podmínek představuje porušení rozpočtové kázně. Podle jeho názoru je třeba zkoumat také závažnost porušení dotačních podmínek. O porušení rozpočtové kázně se podle stěžovatele bude jednat v případě, že takové jednání mohlo ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, mělo dopad na realizaci projektu či účelnost vynaložení veřejných prostředků z dotace. NSS konstatuje, že předestřený názor odmítl nedávno rozšířený senát v usnesení ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, město Krnov. Podle tohoto rozhodnutí každé porušení dotačních podmínek (které nejsou v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeny jako méně závažné) zakládá porušení rozpočtové kázně. O porušení rozpočtové kázně se bude jednat i tehdy, pokud porušení dotačních podmínek nemělo vliv na účel, který je poskytnutím dotace sledován. Opačný výklad by závažným způsobem narušil vnitřní uspořádání poměrů dotačního vztahu. Příjemci dotací by totiž nebyli žádným způsobem motivováni k plnění těch podmínek, které se nevztahují bezprostředně k účelu poskytnutí dotace, a mohli by na jejich plnění zcela rezignovat. Rozšířený senát zdůraznil, že poskytnutí dotace představuje dobrodíní ze strany státu, čemuž odpovídá i oprávnění poskytovatele dotace svázat příjemce dotace přísnými podmínkami. Závažnost porušení dotačních podmínek se zohlední až při rozhodování o výši odvodu (srov. k tomuto aspektu bod [54] níže). Ve světle závěrů rozšířeného senátu tak nelze považovat kasační námitku za důvodnou. Správní orgány v nynější kauze dospěly k závěru, že stěžovatel jednáním v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách porušil rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech, ve znění do 29. 12. 2011. Při vyslovení tohoto závěru nebyly povinny zabývat se tím, jaký vliv mělo porušení na plnění účelu dotace.“* (důraz přidán).

[22] Nejvyšší správní soud tedy plně souhlasí s krajským soudem, že shora popsáním jednáním stěžovatelka porušila rozpočtovou kázeň ve smyslu § 3 písm. e) ve spojení s § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech.

[23] Pokud pak stěžovatelka dovozovala nemožnost uložení odvodu z toho titulu, že je územně samosprávným celkem (obcí), konstatuje soud, že zákon o rozpočtových

pravidlech umožňuje uložit odvod i orgánům obcím. Výklad stěžovatelky by vedl k tomu, že jakákoliv dotační podmínka by byla v rozporu se zákonem, resp. s právem na samosprávu ve smyslu čl. 99 a násl. Ústavy ČR, právní úprava však takto koncipována není. Správní spis neposkytuje oporu ani pro tvrzení stěžovatelky, že by poskytovatel dotace porušil zákon o obcích (stanovením podmínek, které má stěžovatelka dodržet). Zákon o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.) nebrání tomu, aby byly obcím poskytovány dotace, přičemž nezapovídá ani poskytovatelům dotací stanovit podmínky, za kterých budou dotace poskytovány. Je nadto s podivem, že stěžovatelka se zavázala plnit předmětné dotační podmínky, ty nesplnila, a následně zpochybňuje svou vázanost jimi. Poukaz na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 hodnotí soud jako irelevantní. Tento nálezy se nezabýval poskytováním dotací, ale obecnými východisky výkladu (interpretace) právních předpisů. Mj. se v něm uvádí, že „[j]azykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění jejího smyslu a účelu [...] Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“ Stejně tak není případný poukaz na Evropskou chartu místní samosprávy. Ani z ní nevyplývá nemožnost uložit odvod orgánům samosprávy. Pokud pak stěžovatelka vytýkala orgánům finanční správy „překročení limitů správního uvážení“, konstatuje soud, že orgány finanční správy postupovaly zcela v mezích právní úpravy, která je oprávněna k uložení odvodu v případě porušení rozpočtové kázně. Nepřípadná je i argumentace stěžovatelky, že odvod byl uložen pouze z formálních důvodů. Jak vyplývá ze shora citovaného usnesení rozšířeného senátu, i porušení dotačních podmínek lze považovat za porušení rozpočtové kázně. Intenzita porušení rozpočtové kázně pak byla zohledněna ve výši odvodu. S ohledem na charakter zjištěných porušení rozpočtové kázně se zdejšímu soudu nejeví jako zjevně nepřiměřený celkový odvod ve výši nižší než 10 % z poskytnuté částky dotace. Jeho výše byla stanovena proporcionálně ve vztahu k jednotlivým porušením zákona.

[24] Stěžovatelka dále namítala, že odvod nemohl být uložen z důvodu vzniku legitimního očekávání. Vznik legitimního očekávání dovozuje zejména z toho, že celý dotační proces probíhal pod průběžnou kontrolou, poskytovatel dotace byl se stěžovatelkou (jako příjemcem dotace) v kontaktu a k postupu stěžovatelky neměl výhrady, stěžovatelka mu poskytovala plnou součinnost atp.

[25] Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze na základě těchto tvrzení dovodit nemožnost uložení odvodu. „Skutečnost, že poskytovatel finančních prostředků opomněl upozornit na nesrovnalosti při provádění dané akce, nevylučuje ani neomezuje takovou odpovědnost.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012 - 38). Porušení rozpočtové kázně hodnotí samostatně správce daně, a nikoliv poskytovatel dotace. „Správce daně je orgánem, který spravuje odvody za porušení rozpočtové kázně [v daném případě § 1, § 2 odst. 1 písm. j) zákona č. 531/1990 Sb., § 44 odst. 9 rozpočtových pravidel, § 1, § 2 odst. 3 písm. b) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád], a tedy i zjišťuje skutečnosti rozhodné pro vyměření odvodu. Poskytovatel dotace není tím, kdo závazně určuje, zda byly finanční prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu čerpány oprávněně. Jistě je oprávněn posuzovat splnění cíle projektu, ostatně mnohdy se jedná o otázku ryze odbornou. Tyto jeho závěry ovšem nejsou pro správce daně závazné; zjistí-li porušení podmínek, je oprávněn a povinen z toho vycházet.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5.

pokračování

2017, č. j. 2 Afs 334/2016 - 42). Ani Úřad pro ochranu hospodářské soutěže není oprávněn posuzovat, zda došlo k porušení rozpočtové kázně (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2016, č. j. 4 Afs 167/2016 - 47, ze dne 6. 9. 2017 č. j. 6 Afs 281/2016 - 86).

[26] Z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2013, č. j. 5 Afs 3/2012 - 131) dále vyplývá, že postup v rozporu s právem (ke kterému došlo i v dané věci – viz výše) nezakládá legitimní očekávání. To ostatně potvrzuje i judikatura Soudního dvora. Zásady legitimního očekávání se nemůže dovolávat příjemce, který se dopustil zjevného porušení platné právní úpravy [viz rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 3. 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další* (spojené věci C-383/06 až C-385/06, Sb. rozh. s. I-01561); bod 56]. Pokud pak stěžovatelka v souvislosti s legitimním očekáváním poukazovala na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 690/01, konstatuje soud, že v něm se Ústavní soud nezabýval otázkou legitimního očekávání příjemců dotací. Ústavní soud se v něm zabýval výkladem zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), a nikoliv přiměřeností uloženého odvodu ze strany orgánů finanční správy. Ani žádný další postup orgánů finanční správy neporušoval podle názoru Nejvyššího správního soudu princip legitimního očekávání.

[27] Nejvyšší správní soud neshledal ani žádnou jinou vadu či nezákonnost, pro kterou by bylo třeba přistoupit ke zrušení rozsudku krajského soudu či rozhodnutí orgánů finanční správy. Nejvyšší správní soud se s jejich závěry ztotožňuje a v podrobnostech na ně odkazuje. Z tohoto důvodu nemohl shledat případnou ani polemiku stěžovatelky s jejich závěry.

[28] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[29] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. června 2019

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu