



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **Dopravní společnost Zlín-Otrokovice, s. r. o.**, se sídlem Podvesná XVII/3833, Zlín, zastoupené JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčкова 502/42, Brno, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 11. 2015, č. j. 40854/15/5000-10470-711175, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 1. 2019, č. j. 62 Af 13/2016 – 72,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „poskytovatel dotace“) poskytlo žalobkyni rozhodnutím ze dne 1. 2. 2005, č. j. 500/2005-34, jehož součástí byla smlouva o financování projektu Společného regionálního operačního programu ze dne 15. 4. 2005, dotaci v celkové výši 60 295 000 Kč za účelem realizace projektu „*Modernizace a rozvoj MHD ve Zlíně a Otrokovcích využitím specifického vozového parku*“, v jehož rámci žalobkyně nakoupila 8 trolejbusů. Datum ukončení realizace projektu bylo stanoveno na 30. 4. 2006. Rozhodnutím ze dne 15. 9. 2009 poskytovatel dotace vyňal projekt ze

spolufinancování z prostředků z rozpočtu EU s tím, že dofinancování bude provedeno z národních zdrojů.

[2] Na základě podnětu poskytovatele dotace k zahájení řízení ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně zahájil Finanční úřad ve Zlíně u žalobkyně daňovou kontrolu, která vyústila ve vydání platebního výměru ze dne 26. 1. 2012 na odvod za porušení rozpočtové kázně. Porušení podle finančního úřadu spočívalo v (1) nenaplnění jednoho ze závazných monitorovacích ukazatelů - zvýšení osob přepravených veřejnou dopravou o 0,01 % po dobu udržitelnosti projektu, ve skutečnosti se počet přepravovaných osob ve sledovaném období snížil, a (2) opožděním předložení poslední (čtvrté) monitorovací zprávy o zajištění udržitelnosti projektu o 10 dnů. Finanční úřad proto žalobkyni vyměřil odvod ve výši poskytnuté dotace, tedy ve výši 60 295 000 Kč.

[3] Platební výměr ze dne 26. 1. 2012 byl potvrzen rozhodnutím Finančního ředitelství v Brně ze dne 10. 10. 2012. Toto rozhodnutí však zrušil Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 15. 5. 2014, č. j. 62 Af 106/2012 – 134, neboť se finanční orgány nezabývaly rozsahem a závažností porušení. Jejich odůvodnění k výši odvodu tak bylo nepřezkoumatelné. Kasační stížnost žalovaného (na něhož přešla působnost orgánu rozhodujícího o odvolání na základě zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky) Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014 – 46.

[4] Následně žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 11. 2015 změnil výrok platebního výměru tak, že snížil výši odvodu na 4 721 099 Kč. Potvrdil závěry finančního úřadu o nesplnění dvou výše zmíněných podmínek dotace a poukázal na to, že krajský soud nespochybnil ani jedno z podstatných zjištění finančního úřadu, která vyplývají z výsledku kontroly. S odkazem na tento rozsudek rovněž nepřisvědčil námitce, že bylo třeba zohlednit i opravenou monitorovací zprávu s přepočítaným monitorovacím ukazatelem, kterou žalobkyně vypracovala a předložila až po zahájení daňové kontroly. V době udržitelnosti projektu (tj. před zahájením daňové kontroly) žalobkyně ve všech monitorovacích zprávách za období 1. 5. 2006 až 30. 4. 2010 vykazovala plnění daného monitorovacího ukazatele v záporných hodnotách. Také krajský soud se přiklonil k bezpředmětnosti provedení žalobkyní navrhovaných důkazů.

[5] Na základě pokynu ve zrušujícím rozsudku krajského soudu pak při stanovení výše odvodu žalovaný hodnotil závažnost jednotlivých porušení rozpočtové kázně. Z celkové částky odvodu stanovil dílčí odvod za porušení monitorovacího ukazatele zvýšení osob přepravených veřejnou dopravou ve výši 4,83 % z poskytnuté dotace (2 912 248 Kč). Toto procento proporcionálně odpovídá míře nenaplnění daného monitorovacího ukazatele. Aritmetický průměr monitorovacího ukazatele za všechna sledovaná období byl roven -4,82 %. Do stanoveného limitu (0,01 %) tedy žalobkyni zbývalo v průměru 4,83 %. Nepředložení poslední (čtvrté) monitorovací zprávy v řádném termínu žalovaný hodnotil jako méně závažné a neovlivňující závažným způsobem naplnění účelu dotace. Dílčí odvod za toto porušení proto stanovil ve výši 3 % z poskytnuté částky (1 808 850 Kč).

II. Řízení před krajským soudem

[6] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 11. 2015 žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

pokračování

[7] Obecně provedený odkaz na žalobní důvody obsažené v předchozí žalobě, s nimiž se žalovaný podle žalobkyně v nyní napadeném rozhodnutí nevypořádal, nebyl podle soudu řádně uplatněným žalobním bodem. Žalovaný nadto nebyl povinen opakovat svoji předchozí argumentaci, kterou shledal krajský soud v rozsudku č. j. 62 Af 106/2012 - 134 přezkoumatelnou a věcně správnou.

[8] Žalovaný nemohl odmítnout správně stanovit odvod za porušení rozpočtové kázně pouze z toho důvodu, že v oznámení ze dne 8. 10. 2010 o podezření z porušení rozpočtové kázně poskytovatel dotace uvedl, že doporučuje porušení rozhodnutí a smlouvy nesankcionovat, jak namítá žalobkyně. Žalovaný nebyl vázán zdůvodněním podnětu poskytovatele. Určení rozsahu a závažnosti porušení rozpočtové kázně provádí na základě vlastního posouzení.

[9] Z judikatury správních soudů vyplývá, že pokud poskytovatel dotace do svého rozhodnutí vtělí podmínky poskytnutí dotace, jde nepochybně o podmínky závazné. Závazné ukazatele představují cíle projektu, tedy účel, pro nějž vůbec byly žalobci finanční prostředky (původně se spoluúčastí prostředků z unijního rozpočtu) poskytnuty. Jejich dodržení při čerpání veřejných prostředků má tedy klíčový význam.

[10] Ve vztahu k opakovaně uplatněné argumentaci ohledně změny výkladu monitorovacího ukazatele zvýšení počtu přepravovaných osob a nové metodiky jeho výpočtu krajský soud uvedl, že žalovaný v návaznosti na předchozí zrušující rozsudek správně odmítl zohlednit opravenou monitorovací zprávu s přepočítaným monitorovacím ukazatelem, kterou žalobkyně vypracovala až po zahájení daňové kontroly.

[11] Krajský soud dále poukázal na odůvodnění stanovení odvodu ve zprávě o daňové kontrole. Finanční úřad v ní zdůraznil, že již v žádosti o dotaci žalobkyně navrhla monitorovací ukazatele. Pochopení výpočtu ukazatele počtu přepravovaných osob již ve fázi žádosti mělo být podle finančního úřadu jednoznačně prodiskutováno, aby nedošlo k pochybnostem při plnění. V případě nejasného a neurčitěho výkladu výpočtu tohoto ukazatele měla žalobkyně možnost konzultovat tuto otázku s poskytovatelem dotace a případně žádat v průběhu realizace projektu o změnu, zejména pokud při vyplňování tohoto ukazatele v každé ze čtyř monitorovacích zpráv uváděla, že předmětný ukazatel neplní. Finanční úřad dále uvedl, že v konečné fázi po ukončení projektu již není možné výpočet ukazatele změnit, jak dodatečně žalobkyně učinila ve svém vyjádření. Dále krajský soud odkázal na vyjádření poskytovatele dotace, který k výzvě finančního úřadu uvedl, že se neztotožňuje s novým způsobem výpočtu monitorovacího ukazatele, který byl vytvořen dodatečně.

[12] Za této situace žalovaný podle krajského soudu nepochybil, když odmítl provést důkaz dopravně inženýrským posudkem společnosti Czech Consult spol. s r. o., přiloženým k vyjádření žalobkyně ze dne 10. 7. 2011. Finanční úřad odůvodnil odmítnutí provedení důkazu jeho irelevancí, neboť žalobkyně používala od počátku jeden určitý způsob výpočtu předmětného monitorovacího ukazatele dopravní obslužnosti. Výpočet počtu přepravovaných osob vycházel z počtu měsíčních časových jízdenek, jednotlivých jízdenek, zaměstnanců a rodinných příslušníků + ostatních volných jízdenek a z bezplatné přepravy některých kategorií cestujících a z těchto údajů je vypočítán údaj o celkově přepravených osobách. Takto bylo vypočítáno množství přepravovaných osob i za období

2000 – 2003, což je uvedeno v žádosti (studii proveditelnosti) i ve všech monitorovacích zprávách. Výhrady k tomuto svému způsobu výpočtu žalobkyně uplatnila až po prvním seznámení s výsledky kontroly. Finanční úřad v této souvislosti také odkázal na nesouhlasné stanovisko poskytovatele a zdůraznil, že po ukončení projektu není oprávněn měnit způsoby výpočtu a pojetí vyhodnocení tohoto ukazatele. Námitka neodůvodněného odmítnutí důkazního návrhu žalobkyně proto nebyla opodstatněná.

[13] K odmítnutí ostatních návrhů žalobkyně na dokazování se krajský soud vyjádřil již v předchozím rozsudku a na svých závěrech setrval. Další dokazování ke skutkovým otázkám soud považoval za nadbytečné. Sporná je pouze otázka právní, kterou je správnost posouzení rozsahu a závažnosti porušení rozpočtové kázně žalobkyní a v návaznosti na to stanovení proporcionální výše odvodu. Jak již soud uvedl, finanční orgány nepochybily neakceptováním postupu žalobkyně, která až po dokončení projektu a zahájení daňové kontroly změnila svůj pohled na monitorovací ukazatel, který si sama původně stanovila, včetně metodiky jeho výpočtu, již v podané žádosti, a o němž bylo žalobkyni po celou dobu projektu známo, že jej neplní.

[14] Z předchozího rozsudku vyplývalo pouze to, že žalovaný má argumentaci žalobkyně vzít v úvahu v návaznosti na zjištění nedodržení podmínek dotace a stanovení proporcionální výše odvodu, což žalovaný učinil. Stanovil rozsah porušení rozpočtové kázně a určil tomu adekvátní výši odvodu. K oběma porušením podmínek projektu uvedl, že neohrožily účel dotace a že peněžní prostředky nebyly zneužity. Poznamenal, že stanovené částky odvodu za porušení rozpočtové kázně plní i preventivní účel. Posouzení závažnosti porušení jednotlivých podmínek ve vztahu k určení výše odvodu žalovaný také dostatečně a řádně odůvodnil.

[15] Žalovaný při stanovení výše odvodu zohlednil, že monitorovací ukazatel „zvýšení osob přepravených veřejnou dopravou“ je zjevně závislý na vnějších faktorech a že žalobkyně nemohla ovlivnit jiný segment dopravy nežli trolejbusovou dopravu. Takto stanovený monitorovací ukazatel se tedy jeví jako obecný a nepřilíš vhodný. Naproti tomu musí podle žalovaného jít k tíži žalobkyně skutečnost, že předmětný monitorovací ukazatel si vybrala a nastavila sama, a to již ve studii proveditelnosti z července 2004, a stejně tak si sama nastavila i metodiku jeho výpočtu. Toto odůvodnění považoval krajský soud za dostatečné.

[16] Podle krajského soudu určení odvodu za porušení rozpočtové kázně procentem nejlépe reflektuje význam porušení rozpočtové kázně ve vztahu k výši poskytnuté dotace. Namítanou nepřiměřenost sankce je proto nutné posuzovat ve vztahu k procentu, na jehož základě je následně výše odvodu za porušení rozpočtové kázně vypočtena. Částku odpovídající porušení určité podmínky (závazného ukazatele) je nutné vždy poměřovat s celkovou výší dotace – tedy vyměřenou částku odvodu ve výši 2 912 248,50 Kč posuzovat z hlediska přiměřenosti ve vztahu k poskytnutým finančním prostředkům ve výši 60 295 000 Kč. Odvod za porušení závazného ukazatele tak odpovídá necelým 5 % poskytnutých prostředků, což lze označit za odvod ve výši, jež odráží individuální okolnosti daného případu.

[17] Krajský soud nepovažoval za nepřiměřené ani určení výše odvodu za pozdní odevzdání monitorovací zprávy ve výši 3 % z celkové částky dotace (tedy v řádu jednotek

pokračování

procent z celkově poskytnuté částky). To odpovídá velmi malé závažnosti tohoto porušení.

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[18] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[19] Namítá, že krajský soud vystavěl svou argumentaci na nesprávném předpokladu, podle kterého nebyl naplněn jeden z projektových parametrů – závazný ukazatel počtu přepravených osob. Přestože stěžovatelka vykazovala snížení počtu přepravených osob, ve skutečnosti tento ukazatel naplnila. Je proto otázkou, zda se dopustila porušení rozpočtové kázně, pokud daný ukazatel nenaplnila pouze „papírově“. Smyslem právní úpravy týkající se porušení rozpočtové kázně je postihovat pouze skutečná porušení, nikoliv porušení zdánlivá. Pouze v důsledku nesprávného nastavení mechanismu výpočtu monitorovacího ukazatele stěžovatelka vykazovala v monitorovacích zprávách jeho nenaplnění, a to za účasti a s vědomím poskytovatele dotace a jeho kontrolních orgánů.

[20] Monitorovací ukazatel počtu přepravených osob byl stanoven jako hodnota 0,01 %. Nebyl však stanoven žádný mechanismus výpočtu, tedy matematický klíč k tomu, jak má být hodnota 0,01 % vlastně vypočtena. Výpočet nastavila sama stěžovatelka, avšak chybně, neboť tuto hodnotu vztáhla ke všem osobám přepraveným na území Zlína, Otrokovic a Želechovic nad Dřevnicí, nikoliv jen těm k osobám, které budou přepraveny na nově zavedené lince, na níž bylo nasazeno 8 specifických trolejbusů pořízených z poskytnuté dotace. Stěžovatelka svoji chybu napравила a monitorovací zprávy opravila, přičemž použila nový odpovídající mechanismus výpočtu. Krajský soud nezohlednil, že poskytovatel dotace sám žádný způsob výpočtu monitorovacího ukazatele nestanovil. Soud nezohlednil skutečnost, že poskytovatel dotace průběžně kontroloval čerpání dotace a nevytkl stěžovateli neplnění monitorovacího ukazatele, naopak stěžovatelka byla ujišťována, že tento ukazatel není závazný. Poskytovatel dotace rovněž uvedl, že nepožadoval daný ukazatel v případě jiných žadatelů o srovnatelný typ dotace. Krajský soud v předchozím rozsudku žalovanému uložil, aby se zabýval tím, jak je možné, že příjemce dotace (pozn. NSS: patrně myšlen poskytovatel dotace) jen pasivně přijal to, co stěžovatelka na počátku nesprávně nastavila. Stěžovatelka proto klade otázku, proč v napadeném rozsudku již na tomto posouzení krajský soud netrval. Podle stěžovatelky není možné zkontrolovat, že se vůbec jednalo o chybu, neboť není možné přepočítat nastavené parametry podle určitého vzorce. Stěžovatelka připouští, že si výpočet nesprávně nastavila, následně jej ale opravila a doložila posudkem nezávislého odborníka, že monitorovací ukazatel fakticky naplnila.

[21] Stěžovatelka zdůraznila, že dotace byla bezezbytku použita pro stanovený účel, jímž byla modernizace a rozvoj městské hromadné dopravy mezi městy Zlín a Otrokovic, a to prostřednictvím dodávky osmi kusů specifických trolejbusových vozů. Naplnění účelu dotace žalovaný nezpochybnil. Připustil také, že předmětný monitorovací ukazatel je závislý na vnějších faktorech, a je proto příliš obecný a nevhodný. Absence metodiky jeho výpočtu by měla jít k tíži nejen stěžovatelky, ale i poskytovatele dotace.

[22] Dále stěžovatelka setrvává na námitce, že se žalovaný dopustil vady řízení neprovedením důkazu dopravně inženýrským posudkem, byť připouští, že neprovedení důkazu žalovaný odůvodnil. Neprovedení důkazu však nelze založit na jeho zpochybnění. Teprve po provedení jako důkazu mohl být posudek hodnocen po obsahové a věcné stránce. Správní orgán může odůvodnit neprovedení důkazu pro nadbytečnost nebo nepřipustnost, nikoliv proto, že s ním nesouhlasí. Stěžovatelka proto namítá porušení zásady materiální pravdy, neboť žalovaný rozhodl na základě nedostatečně zjištěného stavu věci. Soud tuto vadu nenapravil.

[23] Krajský soud se také dostatečně nevypořádal s argumentací týkající se výše odvodu za předložení monitorovací zprávy o několik dnů později. Sankce za toto porušení je nepřiměřená jeho závažnosti. Jednalo se pouze o bagatelní porušení, které nemělo žádný vliv na naplnění účelu dotace. Tomu odpovídal i návrh poskytovatele dotace, aby dané porušení nebylo sankcionováno. Stanovení odvodu ve výši 3 % z poskytnuté dotace je v rozporu se zásadou rovnosti příjemců dotace. Při procentuálním nastavení výpočtu odvodu je různým příjemcům dotace ukládán různý trest. Tedy za stejné porušení právní povinnosti – desetidenní prodlení v odevzdání závěrečné monitorovací zprávy, bude ten, kdo dostane dotaci ve výši 1 mil Kč, sankcionován jinak než ten, kdo dostane dotaci 60 mil. Takové stanovení odvodu je také v rozporu se zásadou individualizace odvodu coby sankce v širším slova smyslu. Nadto, způsob stanovení sankce nebyl stanoven dopředu, a stěžovatelka tak nebyla poučena o výši sankce ve vztahu k porušení povinnosti. Pokud by byla stěžovatelka od počátku srozuměna s tím, že za takto bagatelní jednání může být postižena takto vysokou sankcí, velmi by zvažovala přijetí dotace. Nadto, stěžovatelce jsou známy případy, kdy ministerstvo financí v jiných případech odvody za stejné jednání příjemce dotace v minulosti běžně promíjelo.

[24] Odvod v uložené výši je podle stěžovatelky zjevně nespravedlivý a neodpovídá míře porušení rozpočtové kázně v kontextu společenské škodlivosti takového jednání. Stěžovatelka je sankcionována pokutou v řádu milionů korun za to, že její pracovnice omylem odeslala monitorovací zprávu o několik dní později, a za to, že chybně spočítala a vykazala monitorovací ukazatel, který ve skutečnosti splnila, a to za situace, kdy celá dotace byla použita přesně k tomu účelu, k jakému byla určena. Správní uvážení žalovaného, které soud napadeným rozsudkem aproboval, je v rozporu s elementárními principy hmotněprávní logiky a zcela odporuje základním sankčním pravidlům ve veřejnoprávní sféře. Žalovaný měl postupovat při stanovení výše odvodu podle ustálených pravidel trestání, tedy výši odvodu stanovit vzhledem k dopadům vyměřeného odvodu do majetkové sféry příjemce dotace, a to v přímém poměru ke společenské škodlivosti takového jednání s přihlédnutím k tomu, zda byla dotace v celém rozsahu použita ke stanovenému účelu. Krajský soud k této otázce konstatoval, že určení odvodu procentem nejlépe reflektuje význam porušení rozpočtové kázně k výši poskytnuté dotace a v posuzované věci se jednalo pouze o jednotky procent. Stěžovatelka nepovažuje takové odůvodnění za správné a přezkoumatelné.

[25] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem a setrval na svých závěrech vyjádřených v napadeném rozhodnutí.

pokračování

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[26] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[27] Kasační stížnost není důvodná.

[28] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce, podle níž krajský soud vyšel z nesprávného předpokladu o nenaplnění monitorovacího ukazatele zvýšení osob přepravených veřejnou dopravou o 0,01 %.

[29] Ze správního spisu vyplývá, že monitorovací ukazatel „zvýšení osob přepravených veřejnou dopravou“ byl uveden již v rozhodnutí o dotaci ze dne 1. 2. 2005 a smlouvě o financování ze dne 15. 4. 2005, která byla jeho nedílnou součástí. V těchto dokumentech mu byla přiřazena cílová hodnota 0,01 % (tedy zvýšení počtu přepravovaných osob veřejnou dopravou o 0,01 %).

[30] Je pravdou, že v rozhodnutí ani ve smlouvě o financování není stanovena metoda výpočtu tohoto ukazatele. Zároveň z ustálené judikatury vyplývá, že právo poskytovatele dotace vymezit podmínky jejího čerpání souvisí s povinností vymezit dotační podmínky jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem, který zajistí předvídatelnost postupu při případném zpětném vymáhání poskytnuté dotace (viz např. rozsudky ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 77/2010 – 81, č. 2243/2011 Sb. NSS, ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 Afs 90/2012 – 33, nebo ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 Afs 146/2016 – 32). Nejvyšší správní soud však s ohledem na okolnosti posuzované věci neshledal, že by rozhodnutí a smlouva byly vadné pro neurčitost nebo nesrozumitelnost.

[31] Ve shodě s krajským soudem Nejvyšší správní přihlédl ke skutečnosti, že daný monitorovací ukazatel včetně jeho plánované hodnoty (zvýšení přepravy osob veřejnou dopravou o 0,01 %) vycházel z žádosti stěžovatelky o dotaci. Toto zjištění finančních orgánů stěžovatelka nepopírá. Ve spisu je založena „studie proveditelnosti“ projektu, která byla přílohou žádosti a z níž lze dovodit plánovanou metodu výpočtu. Stěžovatelka do této studie zahrнула graf a tabulku počtu přepravovaných osob v letech 2000 až 2003, z nichž vyplývá, že výpočty provedla na základě vývoje počtu měsíčních časových jízdenek, jednotlivých jízdenek, jízdenek zaměstnanců a rodinných příslušníků a ostatních volných jízdenek a z přepravy některých specifických kategorií cestujících (dětí do 6 let, důchodců nad 70 let). Obdobně v závěrečné monitorovací zprávě stěžovatelka uvedla, že *„[m]onitorovací ukazatel počtu přepravených osob se v souladu s metodikou Ministerstva dopravy a sdružení dopravních podniků určuje z počtu prodaných jízdních dokladů, údajů o počtu obyvatel a dopravními průzkumy (bezplatná přeprava – např. vozíčkáři, přeprava dětí do 6 let apod.).“*

[32] Žalovaný i krajský soud připustili, že takto definovaný monitorovací ukazatel je zjevně závislý na vnějších faktorech, jako je například regulace ze strany státu, přičemž trh veřejné dopravy mezi městy Zlínem, Otrokovicemi a přilehlými obcemi netvoří pouze trolejbusová doprava, ale i další možné segmenty dopravy. Tuto skutečnost však zohlednili až při stanovení výše odvodu (takto formulovaný závazný pokyn uložil krajský

soud v prvním zrušujícím rozsudku žalovanému, stěžovatelka krajskému soudu proto nedůvodně vytýká, že se tohoto pokynu nyní nedrží a již netrvá na zohlednění vnějších vlivů). S tímto postupem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[33] Monitorovací ukazatele a další parametry projektu, které žadatel o dotaci v žádosti navrhne, patří mezi kritéria, která mohou hrát roli v rozhodnutí, zda poskytovatel dotace přidělí dotaci konkrétnímu žadateli, či nikoliv. Žadatel proto nese odpovědnost za to, jaká kritéria zvolí. Pokud by záměrně zvolil parametry nereálné či nesplnitelné ve snaze zvýšit svou šanci pro získání dotace oproti jiným subjektům, jistě by se nemohl následně dovolávat toho, že daný parametr nebyl schopen nakonec splnit.

[34] V nyní posuzované věci ze spisu nevyplývá, že by stěžovatelka byla motivována snahou záměrně nadsadit své možnosti ve snaze dotaci získat. Od skutečnosti, že sama sporný ukazatel navrhla, přesto nelze zcela odhlédnout. V takovém případě lze legitimně očekávat, že měla vytvořenu správnou metodiku jeho výpočtu. Ostatně z monitorovacích zpráv nevyplývá jakákoliv pochybnost stěžovatelky v průběhu realizace a udržitelnosti projektu o tom, jak daný monitorovací ukazatel počítat. Přichází-li s novým odlišným návrhem metody výpočtu, podle kterého byl monitorovací ukazatel splněn, až ve vyjádření k projednání zprávy o daňové kontrole, k němuž přiložila „opravené“ monitorovací zprávy, nelze se ubránit dojmu účelovosti nového výpočtu. Tím spíše, že je tento výpočet v rozporu s kritérii uváděnými nejen v monitorovacích zprávách ale již ve studii proveditelnosti; tato kritéria se zjevně vztahují k celé dopravní síti (počty prodaných síťových jízdenek, početnost kategorií zdarma přepravovaných cestujících), nikoliv jen k realizované lince.

[35] Nový způsob výpočtu monitorovacího ukazatele neakceptoval ani poskytovatel dotace ve vyjádření ze dne 24. 2. 2011 v průběhu řízení o odvodu. Poskytovatel dotace poukázal na výše citovanou (viz bod [31]) pasáž z původní neopravené závěrečné monitorovací zprávy. Uvedl, že se neztotožňuje s novým způsobem výpočtu, který stěžovatelka vytvořila až dodatečně. Nový způsob výpočtu je založený na obsaditelnosti (kapacitě) vozu a počtu ujetých kilometrů jednotlivých vozů, bez ohledu na to, kolik cestujících je v těchto vozech skutečně přepraveno. Jednoznačně není ani popsáno, s čím je porovnán počet přepravených osob novými trolejbusy, ani zda nové trolejbusy nahradily na některých linkách původní vozy nebo byly využity pouze pro zcela nové trasy nebo navýšení spojů na stávajících linkách. Z nově doložených podkladů poskytovatel nebyl schopen ověřit výsledné dodatečně upravené hodnoty. Stěžovatelkou nově navržený způsob výpočtu nemá podle poskytovatele dotace žádnou vypovídací hodnotu a nevyjadřuje počet skutečně přepravených osob.

[36] Byť při posouzení porušení rozpočtové kázně a stanovení odvodu nejsou finanční orgány vázány závěry poskytovatele dotace (viz např. rozsudky ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 54/2013 – 36, nebo ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 Afs 334/2016 – 42), neznamená to, že by je nemohly ve svých úvahách zohlednit, shledají-li je relevantními. V nyní posuzované věci stěžovatelka až po ukončení projektu navrhla změnu výpočtu ukazatele, který po dobu projektu vykazovala, a který v průběhu projektu poskytovatel dotace i ona sama jakožto příjemce dotace považovali za správný. Stanovisko poskytovatele dotace k návrhu takovéto jednostranné změny výpočtu monitorovacího ukazatele ze strany příjemce dotace proto bylo relevantní.

pokračování

[37] Nejvyšší správní soud s ohledem na popsané okolnosti neshledal, že by krajský soud pochybil tím, že se ztotožnil s postupem finančních orgánů, které vyšly při posouzení dodržení podmínek dotace z monitorovacích zpráv předložených stěžovatelkou v průběhu realizace a udržitelnosti projektu, a naopak nezohlednily nové „opravené“ monitorovací zprávy předložené stěžovatelkou až v průběhu řízení o odvodu, po projednání zprávy o kontrole.

[38] Z téhož důvodu krajský soud správně posoudil jako neopodstatněnou námitku, podle které žalovaný bez řádného odůvodnění odmítl provést důkaz dopravně-inženýrským posudkem. Tento posudek stěžovatelka navrhla k prokázání správnosti nově zvoleného způsobu výpočtu. Žalovaný odmítl provést tento důkaz, neboť směřoval k prokázání skutečností, které nemohly být zohledněny po skončení projektu a zahájení kontroly. Žalovaný se tedy nedopustil nepřijatelného věcného a obsahového hodnocení posudku, jak namítá stěžovatelka, ale odmítl jej provést na základě tvrzení stěžovatelky o tom, k čemu měl posudek sloužit.

[39] Stěžovatelce nelze přisvědčit v tom, že nenaplnění monitorovacího ukazatele nelze kvalifikovat jako porušení rozpočtové kázně, byl-li naplněn účel dotace. Naplnění účelu dotace je pouze jednou z povinností, k jejímuž splnění je příjemce dotace zavázán, a nenaplnění účelu dotace je naopak jen jednou z mnoha typových situací, za kterých lze hovořit o neoprávněném použití peněžních prostředků. Kromě něj neoprávněné použití peněžních prostředků zahrnuje také porušení povinnosti stanovené právním předpisem nebo rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků a také porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty [viz § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)]. Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 – 33, č. 3854/2019 Sb. NSS, každé porušení dotačních podmínek (které nejsou v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeny jako méně závažné) zakládá porušení rozpočtové kázně. O porušení rozpočtové kázně se proto jedná i tehdy, pokud porušení dotačních podmínek nemělo vliv na účel, který je poskytnutím dotace sledován (judikaturu zastávající opačný závěr rozšířený senát neakceptoval, viz body 34 a 35 citovaného usnesení).

[40] Závažnost porušení dotačních podmínek, tedy např. i absenci vlivu na účel dotace, lze zohlednit až při stanovení výše odvodu. Takto žalovaný postupoval, jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, v němž na str. 7 a 8 výslovně zohlednil při stanovení výše odvodu (v případě obou pochybení), že porušení podmínek dotace nemělo závažný vliv na účel dotace.

[41] Rozšířený senát v citovaném rozhodnutí dále zdůraznil, že správce daně nebo dokonce až soud nemohou zpětně prohlásit některou ze závazných dotačních podmínek za nevýznamnou, a proto nezakládající vůbec porušení rozpočtové kázně. Takový výklad by závažným způsobem narušil vnitřní uspořádání poměrů dotačního vztahu. Poskytnutí dotace představuje dobrodíní ze strany státu, čemuž odpovídá i oprávnění poskytovatele dotace svázat příjemce dotace přísnými podmínkami.

[42] V rozhodnutí o dotaci ani ve smlouvě o financování není uvedeno, že by splnění monitorovacího ukazatele „zvýšení přepravy osob veřejnou dopravou“ bylo považováno

za nezávazný nebo vedlejší ukazatel. Tento ukazatel byl tedy pro stěžovatelku závazný. Argumentuje-li stěžovatelka vyjádřením poskytovatele dotace, že v případě jiných žadatelů o srovnatelný typ dotace naplnění tohoto ukazatele nepožadoval, je třeba dodat, že podle vyjádření poskytovatele dotace ze dne 24. 2. 2011 se rozdělení monitorovacích ukazatelů do dvou kategorií na hlavní a vedlejší týkalo až dalších kol výzev k podávání žádostí o dotace. Monitorovací ukazatel „zvýšení přepravy osob veřejnou dopravou“ byl v těchto dalších kolech výzev zahrnut mezi vedlejší ukazatele. Toto rozlišení se však netýkalo prvního kola výzvy, v jehož rámci obdržela dotaci stěžovatelka. Z tohoto důvodu poskytovatel dotace upozornil na možnost požádat o prominutí v případě vyměření odvodu. Z uvedené změny proto nelze dovodit, že by odlišné podmínky následných kol výzev k podávání žádostí o dotaci zprostily stěžovatelku povinnosti plnit podmínky dotace, která jí byla poskytnuta. V souladu s vyjádřením poskytovatele dotace však soud považuje za možné zohlednit tuto skutečnost v rámci žádosti o prominutí odvodu.

[43] Dále soud nepřisvědčil ani námitce nepřiměřenosti a chybného výpočtu dílčího odvodu za nepředložení poslední monitorovací zprávy v řádném termínu.

[44] Rozhodnutí o poskytnutí dotace ani smlouva o financování nevymezily některá porušení dotačních podmínek jako méně závažná, ani nestanovily konkrétní výši odvodu za jednotlivá porušení. Podle usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Afs 291/2017 – 33 je při stanovení výše odvodu třeba zvažovat všechny podstatné okolnosti konkrétního porušení rozpočtové kázně a vycházet z principu přiměřenosti, tedy rozumného poměru mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výši za ně předepsaného odvodu. Bylo proto na finančních orgánech, aby v tomto směru učinily přezkoumatelnou úvahu zohledňující závažnost a rozsah porušení, jak je k tomu ostatně zavázal i krajský soud v prvním zrušujícím rozsudku.

[45] Stěžovatelka brojí především proti tomu, že výše odvodu byla stanovena procentním podílem ve vztahu k celkové dotaci, z čehož dovozuje nerovný přístup k příjemcům dotace, neboť 3 % z dotace ve výši 1 mil Kč představují odlišnou částku než 3 % z dotace 60 mil Kč. Obdobně by však bylo možné argumentovat i v případě, kdy by prodlení s předložením monitorovací zprávy bylo spojeno s odvodem stanoveným pevnou částkou pro všechny příjemce dotací za typově shodné porušení. I v takovém případě by bylo možno argumentovat nerovností, neboť stejnou paušální částkou by byl postižen příjemce, který získal dobrodiní státu v podobě dotace ve výši pouze 1 mil Kč i ten, kdo získal 60 mil Kč. Preventivní a motivační funkce plnění podmínek dotace by u posledně uvedeného byla podstatně nižší. Absolutní rovnost tedy nelze zajistit.

[46] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že stanovení výše odvodu procentem z celkové dotace vhodně odráží závažnost porušení rozpočtové kázně ve vztahu k výši poskytnuté dotace a umožňuje hodnotit individuální okolnosti daného případu. Tato úvaha krajského soudu je plně přezkoumatelná a věcně správná. Ostatně žalovaný při stanovení procentní výše odvodu hodnotil ve prospěch stěžovatelky délku prodlení, vliv na účel dotace, administrativní charakter pochybení, naopak v její neprospěch hodnotil skutečnost, že danému pochybení stěžovatelka mohla jednoduše předejít, neboť bylo výslovně stanoveno v podmínkách smlouvy, s nimiž byla seznámena. Jakkoliv není vyloučeno, že v rozhodnutí o dotaci bude výše odvodu za konkrétní porušení stanovena pevnou částkou nebo konkrétním procentem (příp. konkrétním

pokračování

procentním rozmezím), v nyní posuzované věci se tak nestalo. Při absenci výslovného určení výše odvodu v rozhodnutí o dotaci umožňuje stanovení výše odvodu procentním podílem z celkové částky dotace lépe zohlednit všechny individuální okolnosti případu, než by tomu bylo v případě stanovení pevné částky pro všechny příjemce dotace za typově stejné porušení, jak požaduje stěžovatelka.

[47] Byť tedy výsledná částka odvodu za prodlení s předložením poslední monitorovací zprávy činí 1 808 850 Kč, ve shodě s krajským soudem nepovažuje Nejvyšší správní soud tuto částku za zjevně nepřiměřenou. Finanční orgány požívají určitou míru diskrece při stanovení výše odvodu (nebyla-li konkrétně určena již rozhodnutím o dotaci), kterou musí řádně odůvodnit z hlediska principu přiměřenosti, tedy rozumného poměru mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Této povinnosti žalovaný dostál. Jak bylo výše zmíněno, hodnotil okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch stěžovatelky a výslednou částku stanovil v nižších jednotkách procent (konkrétně 3 %).

[48] Závěrem soud doplňuje, že porušení rozpočtové kázně není přestupkem (nebo dříve správním deliktem) a na uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně se nevztahují pravidla pro ukládání sankcí v rámci správního trestání. Na tuto skutečnost byla stěžovatelka již opakovaně upozorněna (viz předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu v této věci nebo nyní napadený rozsudek krajského soudu).

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[49] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[50] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá 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 žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 6. května 2020

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu