



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Nekupto, s. r. o.**, se sídlem Bedřichovická 72, Šlapanice, zast. JUDr. Jakubem Dohnalem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Plzeňská 3350/18, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1, proti rozhodnutí ministra ze dne 14. 10. 2019, č. j. MPO 62445/19/61100/01000, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2021. č. j. 14 A 196/2019 - 27,

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.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 1. 2018, č. j. MPO 6979/18/61400, byla žalobkyni poskytnuta dotace podle § 14 z. č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“) v rámci Operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost (OP PIK) na projekt nazvaný „Zahraniční veletrhy společnosti Nekupto 2017 – 2019“.

[2] Opatřením ze dne 23. 7. 2019, č. j. MPO 59129/19/61100 Ministerstvo průmyslu a obchodu sdělilo žalobkyni, že rozhodlo podle § 14e rozpočtových pravidel o úpravě

částky požadované dotace k proplacení tak, že nebude proplacena částka 612 677,66 Kč proto, že žádost o platbu za druhou etapu projektu byla podána až 24. 5. 2019, ač měla být podána do 29. 1. 2019. Etapová žádost nebyla podána do 60 dnů ode dne předpokládaného ukončení etapy. Ministr rozhodnutím ze dne 14. 10. 2019, č. j. MPO 62445/19/61100/01000, nevyhověl podaným námitkám a „Opatření jako plně oprávněné potvrdil“. Po konstatování skutkových zjištění žalovaný poukázal na povinnosti, které jsou předpokladem poskytnutí dotace. Pokud žadatelka měla problém s administrací žádosti, informovala o nich ministerstvo až po lhůtě k předložení žádosti o proplacení, a uzavřel, že porušení podmínek dotace je porušením rozpočtové kázně.

II. Rozhodnutí Městského soudu v Praze

[3] Městský soud v napadeném rozsudku poukázal na bod VII odst. 5 rozhodnutí o poskytnutí dotace, podle něhož je poskytovatel oprávněn krátit dotaci, pokud příjemce nepodal etapovou žádost do šedesáti dnů ode dne předpokládaného ukončení etapy projektu. Výše sankce byla stanovena procentuelně ve vztahu k počtu dnů prodlení, přičemž prodlení přesahující 91 dnů je spojeno s krácením 100%. Poskytovatel dotace může lhůtu prodloužit na základě žádosti v této lhůtě podané. Městský soud zmínil závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 - 33, podle něhož je třeba zvažovat všechny podstatné okolnosti porušení rozpočtové kázně a vycházet z principu přiměřenosti, tedy rozumného poměru mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší předepsaného odvodu. Dospěl k závěru, že žalovaný těmito požadavkům dostál. Proporcionalita je podle městského soudu součástí samotné tabulky přiřazující k délce prodlení procento krácení dotace a není rozhodné, že rozhodnutím o krácení dotace je pouze automaticky aplikována. Tím, že je proporcionalita vážena již při stanovení podmínek dotace, jsou její principy zohledněny; naopak pravidla proporcionality jsou předvídatelná (k tomu poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2019, č. j. 4 Afs 421/2018 - 39). Městský soud nepřisvědčil žalobkyni v názoru na marginalitu porušení, která by přicházela v úvahu při překročení lhůty v řádu dnů, nikoliv měsíců (zde 115 dnů), což se projeví i v ohrožení schopnosti České republiky čerpat peníze z evropských fondů. Městský soud označil úvahu žalovaného o přiměřenosti sankce za dostačující také s ohledem na nedostatek relevantní žalobní argumentace a na skutečnost, že žalobkyně měla možnost žádat o prodloužení lhůty k podání žádosti, což řádně nevyužila.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Stěžovatelka v kasační stížnosti zdůrazňuje, že její žaloba stála na tvrzení o nedostatečném posouzení proporcionality zásahu veřejné moci do jejích práv. Uloženou sankci považovala za zcela nepřiměřenou závažnosti porušení dotačních podmínek spočívajícího v tom, že byla opožděně předložena žádost o platbu. K tomu také v žalobě odkazovala na rozsudek tohoto soudu ze dne 30. 5. 2014, č. j. 7 Afs 91/2013 - 28, či na usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 - 33. Dle stěžovatelky není rozhodné, že zpoždění s podáním žádosti přesahující 91 dnů je pochybením podle hlavy I. čl. VII odst. 5 rozhodnutí o poskytnutí dotace, neboť tak vysoká korekce dotace je neproporcionální. Městský soud se ovšem s jejím názorem neztotožnil přesto, že zdržení se žádostí nepřineslo poskytovateli dotace žádnou škodu

pokračování

ani nebyly čerpány prostředky v rozporu s účelem dotace. Stěžovatelka proto považuje právní posouzení provedené městským soudem za nesprávné. Znovu poukazuje zejména na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 291/2017 - 33, z něhož cituje. Stěžovatelka má za to, že odstupňováním krácení dotace byl naplněn pouze jeden z požadavků zásad přiměřenosti na stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Městský soud nevzal v úvahu, že snížení výše odvodu mohou odůvodňovat i individuální okolnosti případu; k tomu poukazuje na rozsudek tohoto soudu ze dne 16. 2. 2021, č. j. 10 Afs 38/2019 - 29. V daném případě nenastal extrémní následek narušující možnost státu čerpat dotace z evropských zdrojů; ze strany žalovaného i soudu jde jen o absurdní a hypotetický scénář. Vzhledem k nedostatku jakýchkoliv negativních důsledků je proto třeba hodnotit stěžovatelčino prodlení s podáním žádosti jako marginální formální porušení dotačních podmínek. Proto navrhuje zrušit napadený rozsudek městského soudu jako nezákonný, popř. zrušit i rozhodnutí žalovaného, a věc vrátit k dalšímu řízení buď soudu, nebo žalovanému.

[5] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti s argumenty stěžovatelky neztotožňuje, přičemž poukazuje na své vyjádření k žalobě a na odůvodnění napadeného rozsudku. Právě pro transparentnost a předvídatelnost důsledků žalovaný uvádí odstupňování krácení dotace již v jejích podmínkách. Prodlení do 30 dnů je spojeno s 5% krácením a odstupňováno až ke 100% krácení při prodlení přesahujícím 91 dnů. Stěžovatelka tak měla dost času k podání žádosti, přičemž termín ukončení druhé etapy si stanovila sama. V šedesátidenní lhůtě také měla možnost požádat o prodloužení lhůty k podání žádosti. Stěžovatelka přitom na běh lhůty byla opakovaně upozorňována jednak systémem IS KP14+, jednak projektovou manažerkou. Celkové prodlení pak dosáhlo celkem 115 dnů. Stěžovatelka sice uvedla důvody prodlení, ty však byly naprosto irelevantní a vše nasvědčuje naprostému nezájmu o poskytnutou dotaci a její řádnou administraci. Odkazované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu stěžovatelka interpretuje jinak než v žalobě, neboť nyní uznává, že odstupňováním krácení dotace byl naplněn znak proporcionality, ale tvrdí, že jde pouze o jedno hledisko. Stěžovatelka se tak názorově rozchází s městským soudem pouze v tom, že nevzal v úvahu individuální okolnosti jejího případu, které nasvědčují malé závažnosti porušení dotačních podmínek. V době běhu lhůty k podání žádosti však nemohlo být znatelné, zda je účel a harmonogram projektu naplňován, a to v souvislosti s povinností stěžovatelky předkládat poskytovateli dotace průběžné informace o realizaci projektu, která rovněž plynula z dotačních podmínek a kterou stěžovatelka přehlížela a splnila ji až po více než sedmi měsících po předpokládaném datu ukončení etapy. Své posouzení proporcionality žalovaný považuje za odpovídající judikatuře Nejvyššího správního soudu, na jehož rozsudky č. j. 2 Afs 142/2016 - 32, č. j. 2 Afs 106/2014 - 46 a č. j. 4 As 215/2014 - 40 upozorňuje.

[6] Podle žalovaného stěžovatelka v kasační stížnosti zlehčuje ohrožení schopnosti České republiky čerpat finanční prostředky z evropských zdrojů. Žalovaný všechna svá rozhodnutí vydává v rámci implementace Operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014-2020. V rámci tohoto programu je žalovaný sám vázán pravidly plynoucími z evropské legislativy [nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. 12. 2013], která je promítnuta do národní úpravy. V souladu s tím pak probíhají platby mezi Českou republikou a Evropskou komisí. Důležité jsou

průběžné platby, o jejichž proplacení Česká republika žádá v průběhu účetního roku, a to zpravidla 2x ročně za každý operační program. Není proto představitelné, aby příjemci dotací podávali žádosti o platbu kdykoliv podle svého uvážení. Příjemci dotací mají relativní volnost v nastavení harmonogramu projektu a ukončování jeho jednotlivých etap; nicméně co si stanoví, musí dodržet, neboť tak je to zařazeno do celkového finančního plánu čerpání z Operačního programu. Česká republika může čerpat prostředky z Operačního programu po dobu jeho trvání a nevyčerpání ve stanovených letech může vést ke snížení celkových prostředků určených pro celý Operační program, což může vést ke škodě přesahující částky žádostí o platbu za jednotlivé projekty. Proto musí žalovaný nutit příjemce dotací ke včasnému podávání žádostí o platby, aby mohl včas žádat o prostředky Evropskou komisí; hrozba krácení dotace je způsobem, jak toho dosáhnout. Nejde tedy o zanedbatelné ojedinělé prodlení se žádostí, neboť celý systém musí kontinuálně plynout. Navíc jsou tyto lhůty stanoveny předem rozhodnutím o poskytnutí dotace a nelze činit výjimky bez relevantních a doložených důvodů. To, že v daném případě nebyly dotační prostředky zneužity a že nevznikla konkrétní škoda, je z hlediska krácení dotace nerozhodné. Stěžovatelka souhlasila s podmínkami dotace a vědomě je porušila. Žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud posuzoval splnění podmínek řízení, přičemž shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, řádně zastoupenou a jedná se o kasační stížnost, která je ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná.

[8] Důvodnost kasační stížnosti pak kasační soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, současně zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by byl nucen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). O věci přitom rozhodl bez jednání podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Předně je nutné konstatovat, že kasační stížnost je co do přímé kasační argumentace velmi úsporná; není však úkolem kasačního soudu jí uplatněné důvody jakkoliv dopracovávat či domýšlet.

[11] Dotace byla stěžovatelce krácena podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel. Podle tohoto ustanovení poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se důvodně, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem, nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta; je-li stanoven nižší odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 5, výše částek musí být stanovena rámci částek vypočítaných podle § 14 odst. 5. Přitom se v rámci procentního rozmezí přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dosažení účelu dotace. Odkazovaný § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel umožňuje poskytovateli dotace stanovit, že nesplnění některých podmínek použití dotace nebo porušení povinnosti stanovené právním předpisem bude postíženo odvodem za porušení rozpočtové kázně nižším, než kolik činí celková částka dotace. Při stanovení nižšího odvodu uvede

pokračování

poskytovatel procentní rozmezí nebo pevný procentní podíl vztahující se buď k celkové částce dotace, nebo k částce, ve které byla porušena rozpočtová kázeň, nebo stanoví pevnou částku odvodu; přitom přihlédne k závažnosti porušení rozpočtové kázně a jeho vlivu na dodržení účelu dotace.

[12] Podmínky krácení dotace byly v daném případě v rozhodnutí o poskytnutí dotace stanoveny v čl. VII právě tímto způsobem, a to podrobně a konkrétně. Poskytovatel zde uvedl, že je oprávněn dotaci krátit (tj. nevyplatit dotaci nebo její část), pokud příjemce prokazatelně porušil povinnosti stanovené právními předpisy nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla poskytnuta. V odst. 5 tohoto článku toto oprávnění výslovně vztáhl k nepodání etapové žádosti do 60 dnů ode dne předpokládaného ukončení etapy projektu. Poskytovatel přitom byl oprávněn na žádost v této lhůtě podanou uvedenou lhůtu prodloužit. Překročení lhůty bylo propojeno se sankcí odvozenou od doby prodlení přehlednou tabulkou, kterou městský soud pojal do rozsudku. Krácení dotace vztahované k prodlení bylo odstupňováno od prodlení do 30 dnů po prodlení přesahující 91 dnů, a to od 5% do 100%. Je tedy zřejmé, že příjemce předem velmi přesně věděl, jaký právní následek nastane, dopustí-li se zcela konkrétního porušení dotačních podmínek.

[13] V dané věci je nesporné, že stěžovatelkou stanovený termín ukončení druhé etapy projektu byl ke dni 30. 11. 2018. Ze spisu je zřejmé, že stěžovatelka byla Agenturou dne 15. 11. 2019 upozorněna na blížící se termín pro podání žádosti o platbu. Po uplynutí lhůty dne 31. 1. 2019 byla doručena její žádost o prodloužení lhůty do 28. 2. 2019, a to z důvodů administrace nezbytných dokladů. Na to bylo reagováno projektovou manažerkou upozorněním na běh lhůty a nutnost podat žádost co nejdříve, přičemž podání žádosti jí bylo urgováno ještě 14. 5. 2019; teprve poté byla dne 24. 5. 2019 (tj. s prodlením 115 dnů) předložena žádost o platbu.

[14] Lze tedy konstatovat, že konkrétní podmínky plynoucí z rozhodnutí o čerpání dotace v tomto bodě nebyly splněny a že závažnost porušení této povinnosti byla předvídatelně stanovena v podmínkách dotace, přičemž výše krácení dotace byla odstupňována podle míry závažnosti porušení této podmínky. Stěžovatelka se přijetím dotace zavázala k dodržování mj. i těchto podmínek a bylo jí dostatečně zřejmé, jaké důsledky bude jejich porušení mít. Je to příjemce dotace, který podle § 3 písm. a) rozpočtových pravidel odpovídá za dodržení dotačních podmínek.

[15] V této věci účastníci i městský soud argumentují řadou rozsudků ve prospěch svých názorů, což by mohlo ukazovat na nejednotnost soudního rozhodování o dotacích. Není tomu tak; každé z označených rozhodnutí reflektuje nejen právní úpravu rozhodnou v určité době, ale zejména individuální okolnosti řešeného případu. Obecně však je třeba uvést, že judikatura akceptuje možnost zohlednění důvodů, které vedly k nedodržení rozpočtové kázně. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2019, č. j. 4 Afs 421/2019 - 39: „pokud v rozhodnutí o udělení dotace bylo stanoveno procentní rozmezí pro stanovení nižšího odvodu za porušení rozpočtové kázně, než je plná výška dotace, určí se výše odvodu v tomto procentním rozmezí. Vedle toho je třeba přihlédnout k závažnosti porušení povinnosti, jeho vlivu na dosažení cíle dotace a hospodárnost uložené sankce. Správní orgán tedy může výši odvodu stanovit i v jiné výši, než vyplývá z procentního rozmezí

podle rozhodnutí o poskytnutí dotace.“ Stejně tak usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 - 33 (publ. pod č. 3854/2019 Sb. NSS), stojí na názoru, že „při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Správce daně musí zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti, a své rozhodnutí náležitě odůvodnit.“

[16] Podstatné v daném případě tedy je nejen faktické, v podmínkách předem konkrétně předvídané porušení dotačních podmínek opožděným předložením žádosti o platbu spojené s konkrétní sazbou výše krácení dotace, ale je třeba vzít v potaz i veškeré okolnosti, jako je důvod tohoto zdržení, postup stěžovatelky, důsledky porušení povinnosti atd. Klíčové je, že stěžovatelka měla povědomí o termínu podání žádosti, a byla na něj také opakovaně upozorněna. Ač měla možnost požádat o prodloužení lhůty, učinila tak opožděně, přičemž jako důvod pro prodloužení lhůty uvedla jen potřebu administrace nezbytných podkladů. Bližší skutečnosti týkající se problémů se získáním podkladů uvedla až v námitkách. Je třeba konstatovat, že žalovaný se k nim ve svém rozhodnutí vyjádřil, byť tak mohl učinit obsáhleji a přesvědčivěji. Ovšem důvody prodlení s podáním žádosti o platbu stěžovatelka neuvedla ani v žalobě; tj. žaloba nestála na tvrzení, že měly být žalovaným zohledněny. Stejně tak stěžovatelka žalobou nevytýkala žalovanému, jak o příčinách prodlení ve svém rozhodnutí pojednal. Krajský soud tedy ani nemohl vážit, zda stěžovatelkou v žalobě neuvedené důvody mohly mít vliv na výši krácení dotace jako mimořádné okolnosti zasahující do tabulkového automatismu krácení. Zůstává tak jenom posoudit závažnost porušení dotačních podmínek, přičemž stěžovatelka zdůrazňuje, že prostředky byly využity k předpokládanému účelu a že nenastala konkrétní škoda ani jiný nepříznivý následek; z toho dovozuje marginálnost porušené povinnosti. Účelnost využití prostředků zde není podstatná, na neúčelném použití dotace rozhodnutí nestojí a porušení podmínek, za něž byla dotace krácena, s tím nijak nesouvisí. Úvahy o přiměřenosti míry krácení lze tak zaměřit jen na hledisko následků porušení povinnosti. Konkrétní škoda ani jiný hmatatelný důsledek zde dán není. Nepříznivý důsledek ale nemusí přímo nastat, postačí jeho hrozba. V daném případě jí je ohrožení systému čerpání nejen konkrétní dotace, ale celého systému čerpání dotací z prostředků Evropské unie, podléhající stanoveným pravidlům, jak popsal městský soud v napadeném rozsudku a jak je popsáno ve vyjádření žalovaného v odst. 6 tohoto rozsudku. Nejvyšší správní soud se s těmito jeho závěry ztotožňuje a uzavírá, že nepovažuje rozsudek městského soudu za nezákonný proto, že by v mezích uplatněných žalobních námitek dostatečně nevážil konkrétní skutkové okolnosti mající vliv na přiměřenost krácení dotace.

V. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud tedy shledal uplatněnou kasační námitku nesprávného právního posouzení nedůvodnou. Nezbylo tudíž než kasační stížnost zamítnout v souladu s § 110 odst. 1 in fine s. ř. s.

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v tomto kasačním řízení úspěch, nemá proto

pokračování

právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, proto mu náhrada nebyla přiznána.

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

V Brně dne 16. února 2022

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu