



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Státní fond životního prostředí České republiky**, se sídlem Kaplanova 1931/1, Praha 1, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2017, č. j. 33346/18/5000-10480-703694, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2021, č. j. 14 Af 12/2017-72,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci **se 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 vnitra dne 25. 1. 2010 schválilo žalobci jeho žádost o finanční podporu z Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost (dále jen „OP LZZ“) pro realizaci projektu „Nastavení systému řízení a rozvoje zdrojů na SFŽP“, reg. č. CZ.1.04/4. 1. 00/48.00018. K tomu vydalo Podmínky použití prostředků pro realizaci projektu, včetně příloh a dodatků (dále jen „dotační podmínky“).

[2] Na projekt byly schváleny prostředky v celkové výši maximálně 11 466 000 Kč, z toho maximálně 9 746 100 Kč z prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie, tj. ve výši 85 % výše celkových způsobilých výdajů projektu, a maximálně 1 719 900 Kč z ostatních veřejných prostředků příjemce na část národního spolufinancování, tj. 15 % výše z celkových způsobilých výdajů.

[3] Dne 19. 1. 2016 zahájil správce daně u žalobce daňovou kontrolu. Žalobce byl seznámen s výsledkem kontrolního zjištění dne 25. 4. 2016, o čemž byl sepsán protokol o ústním jednání č. j. 3351894/16/2000-31471-107747; téhož dne byla daňová kontrola ukončena projednáním zprávy o daňové kontrole.

[4] Dle obsahu zprávy o daňové kontrole žalobce v rámci plnění veřejné zakázky na služby „Zpracování popisu pozic a kompetenčního modelu, včetně zpracování personální strategie a systému hodnocení“ (dále jen „veřejná zakázka 1“) nedodržel povinnost uchovávat veškeré dokumenty související s uskutečněním projektu v souladu s platnými právními předpisy. Tímto jednáním žalobce porušil podmínku stanovenou částí II bodem 17 dotačních podmínek. Dále bylo zjištěno, že vymezení technických kvalifikačních předpokladů neodpovídalo předmětu veřejné zakázky, čímž byl porušen § 56 odst. 7 písm. c) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

[5] Dále žalobce v rámci veřejné zakázky na služby „Implementace pilotních vzdělávacích aktivit“ (dále jen „veřejná zakázka 2“) nezveřejnil dodatečné informace týkající se této veřejné zakázky na stránkách www.esfcr.cz, čímž porušil § 49 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách. Obdobného pochybení se žalobce dopustil i u veřejné zakázky na služby „Implementace pilotních vzdělávacích aktivit – vzdělávání v oblasti legislativy a právních předpisů“ (dále jen „veřejná zakázka 5“).

[6] Výše popsané jednání vedlo k neoprávněnému použití jiných peněžních prostředků státu a k neoprávněnému použití poskytnutých peněžních prostředků ve smyslu § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „rozpočtová pravidla“), a tím k porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. a) a b) rozpočtových pravidel.

[7] V důsledku konstatování porušení rozpočtové kázně vydal dne 19. 5. 2016 správce daně platební výměr, který se týkal porušení rozpočtové kázně ve vztahu k prostředkům poskytnutých ze státního rozpočtu (odvod ve výši 21 389 Kč). Téhož dne vydal i platební výměr č. j. 4380856/16/2000-31471-109992, jímž žalobci vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu (odvod ve výši 121 201 Kč). Odvod byl správcem daně stanoven ve výši 5 % nebo 1 % z částky použité na financování jednotlivých veřejných zakázek (celkem 142 590 Kč).

[8] Žalobce podal dne 20. 6. 2016 proti platebním výměrům společné odvolání, v němž namítal, že u veřejných zakázek 001, 002 a 005 nebyly použity prostředky ze státního rozpočtu, ale z jeho vlastního rozpočtu. Správce daně měl při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně přihlédnout ke skutečnosti, že žalobci poskytovatel nevyplatil prostředky v plné výši (u veřejné zakázky 1 vyplatil 85 % z celkových způsobilých výdajů;

pokračování

u zakázek 2 a 5 šlo o 75 % těchto výdajů), neboť v opačném případě byl žalobce sankcionován dvakrát. Žalobce nesouhlasil s tím, že porušil svou povinnost zveřejnit dodatečné informace, neboť tyto informace zveřejnil na svém webovém profilu.

[9] Žalovaný odvolání zamítl žalobou napadeným rozhodnutím s odůvodněním, že žalobce hospodáří s majetkem státu v postavení organizační složky a jeho peněžní prostředky jsou jinými peněžními prostředky státu dle § 3 písm. c) rozpočtových pravidel. Zpráva o daňové kontrole obsahuje všechny formální i materiální podmínky na ni kladené. Neoplatení nezpůsobilých výdajů a vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně jsou dva principiálně rozdílné instituty. Ministerstvo vnitra i Ministerstvo práce a sociálních věcí opakovaně konstatovala, že nedošlo k nevyplacení (byť částečnému) peněžních prostředků určených na uskutečnění projektu dle § 14e zákona o veřejných zakázkách. Nebylo možné tudíž do plnění povinnosti provést odvod započítat nevyplacené peněžní částky dle § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel. Žalobce se dopustil vytýkaných porušení. V případě odvodu za porušení rozpočtové kázně se nejedná o správní trestání, a proto se zde neuplatní princip retroaktivity *in mitius*. Výši odvodu žalovaný shledal přiměřenou druhu a rozsahu pochybení.

[10] Městský soud k žalobě zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Předně poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2021, č. j. 3 Afs 203/2019-43, ze kterého dovodil, že výdaje, jichž se v dané věci týká odvod za porušení rozpočtové kázně, nebyly financovány dotací ze státního rozpočtu, tudíž žalovaný nemohl postupovat dle § 28 odst. 3 rozpočtových pravidel.

[11] žalobce nesplnil povinnost stanovenou mu právním předpisem (zveřejnění dodatečných informací na webových stránkách www.esfcr.cz) v důsledku čehož došlo k porušení rozpočtové kázně. Žalovaný nepochybil ani, když věc posoudil dle právní úpravy platné a účinné v době porušení rozpočtové kázně a nepřihlédl k pozdější verzi metodického pokynu; odvod za porušení rozpočtové kázně totiž není trestní sankcí.

[12] Žalobci nebyly v plném rozsahu vyplaceny částky peněžních prostředků, které uvedl v žádosti o platbu č. 3, 4 a 5. Ministerstvo vnitra v dopisech o výsledku ověření žádosti o platbu ze dne 10. 10. 2012, 2. 12. 2013 a 1. 4. 2015 uvedlo, že žalobci nebyly vyplaceny částky v plné výši, neboť se jednalo o nezpůsobilé výdaje. Poskytovatel však není oprávněn bez dalšího označit část výdajů za nezpůsobilé (a jako takové je nevyplatit), ale k takovému rozhodnutí může přistoupit, pouze pokud se v souladu s § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel domnívá, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie. Ze správního spisu je přitom zřejmé, že poskytovatel dotace právě tímto způsobem postupoval.

[13] Neobstojí proto tvrzení, že poskytovatel žalobci dotaci „nekrátil“ ve smyslu zákona o rozpočtových pravidlech, ale pouze ji „snížil“ o nezpůsobilé výdaje. Zákon o rozpočtových pravidlech nerozlišuje mezi způsobilými a nezpůsobilými výdaji, ale pouze umožňuje poskytovateli nevyplatit část prostředků, pokud je příjemce použil v rozporu s podmínkami dotačního rozhodnutí. Na uvedeném nemůže nic změnit ani to, že poskytovatel v daném případě formálně nevydal rozhodnutí dle § 14e rozpočtových pravidel (včetně odůvodnění), o němž by následně informoval žalobce a správce daně.

Z hlediska § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel je totiž podstatné, že poskytovatel nevyplatil žalobci část finančních prostředků z důvodu porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek (o které žalobce žádal na základě žádosti o platbu č. 3, 4, a 5); správce daně měl proto povinnost k tomuto krácení přihlídnout a nevyplacené částky započítat do odvodu za porušení rozpočtové kázně.

II. Kasační řízení

[14] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností.

[15] Stěžovatel nejprve upozornil, že v případě částky 85 % z celkových způsobilých výdajů projektu se jednalo o prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z Národního fondu v souladu s § 44 odst. 2 písm. f) rozpočtových pravidel. Pokud se tedy žalobce dopustil neoprávněného použití prostředků (dle § 44 odst. 2 písm. f) rozpočtových pravidel), porušil v souladu s § 3 písm. e) téhož zákona rozpočtovou kázeň dle § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona. V takovém případě mu povinnost odvodu jednoznačně stanoví § 44a odst. 3 písm. d) téhož zákona.

[16] Městský soud nesprávně vztáhl závěry rozsudku č. j. 3 Afs 203/2019-43 také na současný případ, neboť odvod do státního rozpočtu a odvod do Národního fondu jsou založeny na zcela rozdílných ustanoveních rozpočtových pravidel. Pokud soud v bodech 45 až 50 dospívá k závěru, že stěžovatelem nemohl být použit § 28 odst. 3 rozpočtových pravidel, ledaže by bylo prokázáno, že dotčené finanční prostředky byly účastníku řízení hrazeny ze státního rozpočtu, pročez mu není možno stanovit odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu, pak je tuto argumentaci nutno označit za zcela mimoběžnou, neboť dané ustanovení v případě odvodu do Národního fondu aplikováno vůbec nebylo. Obdobně pak nebylo aplikováno ani ustanovení § 54 odst. 1 zákona o majetku státu.

[17] Stěžovatel dále podotýká, že nedošlo ani k tomu, že by se Národní fond „obohatil“ na úkor žalobce, neboť povinnost odvodu do Národního fondu se netýkala jeho „vlastních“ prostředků. Naopak, vzhledem k tomu, že odvod se týkal toliko prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z Národního fondu, by zjevně byl naplněn rozpočtovými pravidly předvídaný výsledek, že peněžní prostředky jsou vráceny právě do rozpočtu, ze kterého byly poskytnuty.

[18] Poskytovatel dotace neinformoval příslušný finanční úřad o provedení opatření ve smyslu ustanovení §14e odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech, ostatně v dané věci ani formálně nevydal rozhodnutí dle §14e o rozpočtových pravidel, což městský soud ostatně také konstatuje v bodě 66 napadeného rozsudku. Poskytovatel zjevně dle §14e téhož zákona nepostupoval; nemohlo tak ani dojít k započítání nevyplacené částky dotace na povinnost odvodu dle §44a odst. 5 rozpočtových pravidel. Příjemci dotace vzniká subjektivní právo, že mu budou při dodržení podmínek vyplaceny přislíbené peněžní prostředky, nicméně je třeba zde dát právě důraz na část „při dodržení všech podmínek“. Ty žalobce nedodržel.

pokračování

[19] Z poskytnutých peněžních prostředků pak lze hradit pouze způsobilé výdaje, tj. takové, které mají souvislosti s řešeným projektem a splňují pravidla způsobilosti. Pravidla způsobilosti výdajů bývají zpravidla upraveny podmínkami dotace. Stěžovatel je proto názoru, že poskytovatel je oprávněn právě na základě takovýchto podmínek označit výdaje, které příjemce dotace požaduje k proplacení, za nezpůsobilé, pokud nesplňují stanovená pravidla, a jako takové je z dotace neproplatit. Takový postup pak dává smysl zejména v případě dotací financovaných tzv. *ex post*, neboť by bylo zjevně neúčelné, aby v hypotetickém případě poskytovatel příjemci dotace proplatil výdaje zjevně nezpůsobilé (např. vůbec nesouvisející s daným projektem) a následně příslušnému finančnímu úřadu zasílal podnět s tím, aby takovému příjemci byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně právě u těchto zjevně nezpůsobilých výdajů. Dále je nutno dodat, že nadepsaným postupem poskytovatele není příjemci dotace krácena celková částka dotace, neboť příjemce může následně žádat o proplacení způsobilých výdajů až do výše dotace, která je stanovena jako maximální. Příjemce tak může následně žádat o proplacení jiných výdajů, pokud tyto budou splňovat pravidla způsobilosti. Tento postup poskytovatelů je ostatně zcela běžný a stěžovatel se s ním v rámci své úřední činnosti běžně setkává. V daném směru je tedy nutno zdůraznit zásadní rozdíl mezi nadepsaným postupem a nevyplacením dotace dle 14e rozpočtových pravidel, neboť v důsledku nevyplacení dotace dle výše uvedeného ustanovení je právě „krácena“ ona maximální částka která může být příjemci dotace vyplacena. Nutno v tomto směru dále podotknout, že výše nastíněný postup poskytovatele je pro příjemce dotací příznivější, neboť v jeho důsledku se tyto vyhnou nejen porušení rozpočtové kázně a tedy následnému stanovení odvodu za tato porušení ale také případnému vzniku penále za prodlení s daným odvodem, nadto jim není ani „krácena“ maximální částka dotace, která jim může být proplacena.

[20] Ustanovení § 14e rozpočtových pravidel v tehdy účinném znění dopadalo toliko na pochybení u zadávání veřejných zakázek a poskytovatel dotace by tak musel u financování *ex post* proplatit (za přijetí výkladu městského soudu), všechny požadované výdaje. Zcela by tak pozbyla smyslu kontrola poskytovatelem.

[21] V dopisu č. 3 nebylo žalobci poskytovatelem proplaceno 60% z hodnoty faktury ve vztahu k veřejné zakázce 1. Nicméně následně si účastník řízení dále „donárokovával“ část této dříve nevyplacené částky a tato byla poskytovatelem v rámci dopisu č. 4 také proplacena. V rámci veřejné zakázky 1 poskytovatelem neproplatil žalobci toliko částku ve výši 351 000 Kč. Pro takový postup poskytovatele ovšem dle § 14e rozpočtových pravidel neposkytuje žádný podklad, neboť k následné revizi již přijatého opatření stran nevyplacení části dotace nedává poskytovateli žádný prostor. Nemohlo se proto jednat o postup dle § 14e rozpočtových pravidel. V dopise č. 5 poskytovatel poučil žalobce o možnosti podat námitky proti postupu dle výše uvedeného ustanovení rozpočtových pravidel, přičemž tehdy účinné znění tuto možnost nepřipouštělo. Žádný z výše uvedených dopisů však finančním úřadům nebyl zaslán dle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel.

[22] Ustanovení § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel dopadá toliko na rovinu platební, nikoliv tedy na samotné uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně, či určení jeho výše.

[23] Pro výše uvedené stěžovatel navrhuje rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[24] Žalobce ve vyjádření uvedl, že výdaje na veřejné zakázky předfinancoval z vlastních prostředků, tj. z prostředků státního fondu. Prostředky státního fondu z jeho vlastního rozpočtu pak použil na úhradu faktur na jmenované veřejné zakázky. Teprve prostředky takto vykázané jako uhrazené z vlastního rozpočtu předložil poskytovateli dotace v rámci žádosti o platbu. Prostředky poskytnuté poskytovatelem dotace na základě žádosti o platbu lze pak teprve označit za prostředky ve smyslu § 44 odst. 2 písm. f) rozpočtových pravidel. Jedná se tedy (k okamžiku poskytnutí na účet Fondu) o prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z Národního fondu.

[25] Byť poskytoval (přísně) formálně nepostupoval dle § 14e rozpočtových pravidel, obsahově tomu tak bylo. Nekrátil předložené výdaje proto, že by obsahovaly výdaje věcně, nebo časově nezpůsobilé, skutečně nevynaložené nebo řádně neprokázané k financování provádění projektu, ale pouze a jen jako sankci za chybu při zadávání veřejných zakázek; tedy dle § 14e rozpočtových pravidel.

[26] Postup, kdy poskytovatel dotace označí některé výdaje projektu za nezpůsobilé, bez řádně uplatněného postupu dle § 14e rozpočtových pravidel, je pro příjemce příznivější, lze přisvědčit jen za předpokladu, že příjemce dotace je s takovým postupem poskytovatele ve shodě, případně sám takové výdaje za nezpůsobilé označí nebo je zcela stáhne z předložených žádostí o platbu. O takovou situaci se v projednávané věci nejedná.

[27] Předání identifikovaných pochybení v rámci jednotlivých veřejných zakázek poskytovatelem příslušnému orgánu finanční správy k zahájení řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně u prostředků poskytnutých z rozpočtu EU se nejeví jako zcela smysluplné, protože žalobce nezneužil prostředky poskytnuté dle § 44 odst. 2 písm. f) rozpočtových pravidel, neboť tyto již byly „pokráčeny“ o výši identifikovaného pochybení poskytovatelem v průběhu administrace projektu.

[28] Při *ex post* způsobu kofinancování uskutečňování projektu z prostředků poskytnuté dotace ze státního rozpočtu (Národního fondu) může dojít k porušení rozpočtové kázně u těchto prostředků až v okamžiku jejich skutečného vyplacení, resp. přijetí na účet příjemce dotace. Prostředky do té doby použité na financování výdajů nemohou být dotčeny odvodem za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu, protože z něj nepocházely. A jak již bylo nespočetněkrát zmíněno, ve výši, v jaké poskytovatel „ohodnotil“ porušení podmínek, ani vyplacený na účet Fondu nikdy nebyly.

[29] Zákon nepracuje s pojmy způsobilé a nezpůsobilé výdaje. Argumentace přednesená stěžovatelem v kasační stížnosti by zjevně vedla k obcházení zákona.

[30] Rozhodnutí o poskytnutí dotace stanoví podmínky pro použití takto poskytnutých prostředků z konkrétně určeného veřejného rozpočtu, nikoliv z něj neposkytnutých. Dojde-li k porušení podmínek pro poskytnutí dotace, má poskytovatel právo nevyplatit

pokračování

část dotace nebo celou dotaci, jsou-li pro to splněny zákonné podmínky, nebo požadovat jejich vrácení, pokud již byly vyplaceny. Sankcí je pak penále vyměřené k tomuto odvodu. Absurdní situace by však nastala, kdyby poskytovatel pro nesplnění podmínek dotaci nevyplatil a nadto současně požadoval prostřednictvím správce daně uplatnění postihu i na prostředky, z nichž byly výdaje skutečně uhrazeny, ale z této dotace nepocházely. V takovém případě by byl takto neúspěšný příjemce dotace skutečně finančně sankcionován a spolu s penále dokonce dvojnásobně, a to přesto, že z ustálené judikatury vyplývá, že odvod není primárně postihem, ale vratkou.

[31] Kasační stížnost proto považuje za nedůvodnou.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[32] Kasační stížnost je včasná, projednatelná, přípustná a za stěžovatele jedná pověřená osoba s potřebným právním vzděláním. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti [(§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)].

[33] Kasační stížnost není důvodná.

[34] Předně je nutné připomenout, že cílem odvodu za porušení rozpočtové kázně je navrátit zpět do státního rozpočtu prostředky, které nebyly využity za účelem a v souladu s podmínkami, které stát (či Evropská unie) pro čerpání těchto prostředků stanovil. Proto následkem nevyužití dotace pro stanovený účel či její použití v rozporu s předem určenými podmínkami je povinnost tuto dotaci (i třeba jen z části) vrátit tak, aby tyto prostředky mohly opět sloužit svému původnímu účelu (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 15. 10. 2020, č. j. 9 Afs 4/2018-65, č. 4119/2021 Sb. NSS, ze dne 4. 2. 2021, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014-46, ze dne 21. 5. 2018, č. j. 2 Afs 366/2017 – 33, ze dne 30. 11. 2020, č. j. 3 Afs 92/2018 – 32, ze dne 4. 2. 2021, č. j. 7 Afs 44/2020-59). Je proto zjevně nelogické, aby se prostředky vracely někam, kde nechybí, resp. odkud neplynuly (nebyly odejmuty).

[35] Na výše uvedené se váže i samotná možnost porušení rozpočtových pravidel. Dle právní úpravy účinné v rozhodném období (právní moc rozhodnutí o dotaci či okamžiku uzavření veřejnoprávní smlouvy) rozpočtová pravidla upravovala možnost, v případě, že došlo k porušení rozpočtové kázně fondem dle 44a odst. 1 písm. b) ve spojení s § 44 odst. 4 písm. d) rozpočtových pravidel, uložit fondům odvod za porušení rozpočtové kázně. Zmíněné pravidlo chování však dopadá toliko na situaci, v níž fond použije nebo zadrží peněžní prostředky z Národního fondu nebo zákonem stanovené prostředky ze státního rozpočtu (např. kryté prostředky z Národního fondu). *A contrario*, týká-li se porušení rozpočtových pravidel (kázně) toliko vlastních prostředků fondu, nepůjde bez dalšího uložit odvod dle § 44a rozpočtových pravidel do rozpočtu (i Národního fondu), ze kterého nebyly poskytnuty peněžní prostředky. Došlo-li k porušení rozpočtové kázně, byť i z části, z již obdržených finančních prostředků, odvod uložit lze.

[36] V projednávané věci stěžovatel nikde výslovně nespecifikuje (neprokazuje), že by snad žalobce použil či zadržel prostředky, ze kterých byl vyměřen odvod (nebyly totiž vůbec vyplaceny). Ty však spojuje nikoliv s vlastními prostředky fondu, které mu již byly vydány, ale se zadrženými prostředky, které žalobce neobdržel. Otázkou, zda poskytnuté peněžní prostředky sloužily k úhradě vytýkaného porušení rozpočtové kázně, resp. zda část poskytnutých peněžních prostředků (ne)byla oddělitelná od zbytku plnění, u něhož nedošlo k porušení rozpočtové kázně, se tak správci daně vůbec nezabývali.

[37] K výše uvedenému soud považuje za vhodné zmínit závěry rozšířeného senátu vyslovené v usnesení ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 48, č. 3579/2017 Sb. NSS. V něm mezi jinými konstatoval, že „[d]omníval-li se poskytovatel dotace, že došlo k porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky, aniž by současně došlo k porušení rozpočtové kázně (peněžní prostředky nebyly vyplaceny), měl dle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015, pravomoc rozhodnout s konečnou platností o nevyplacení dotace či její části. Takový úkon poskytovatele je rozhodnutím správního orgánu přezkoumatelným ve správním soudnictví na základě žaloby dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního“.

[38] V navazujícím rozsudku ze dne 14. 6. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-78, Nejvyšší správní soud uvedl v projednávané věci, že s „ohledem na citovaný závěr je třeba zkoumat, zda v daném případě již došlo k porušení rozpočtové kázně, či nikoliv. Pokud by tomu tak totiž bylo, nebyl by poskytovatel dotace (žalovaný) oprávněn dotaci definitivně snížit, ale pouze pozastavit a následně by se musel řídit názorem příslušného finančního úřadu.“

[39] Z odůvodnění usnesení rozšířeného senátu dále jasně plyne, že tyto situace je třeba důsledně odlišovat. O oprávnění dotaci pouze dočasně nevyplatit půjde zejména v případě „podezření poskytovatele, že již vyplacené prostředky příjemce použil v rozporu s podmínkami dotačního rozhodnutí, a proto v termínu splatnosti další část dotačních prostředků dle § 14e rozpočtových pravidel nevyplatí. Dospěje-li poté správce daně k závěru, že příjemce dotace skutečně již poskytnuté peněžní prostředky použil v rozporu se stanovenými podmínkami, vyměří příjemci povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně a nevyplacenou platbu na tento odvod započte. Tomuto závěru plně odpovídá i formulace uvedená v § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel „započítávají i částky, které poskytovatel dosud nevyplatil, protože se domnívá, že byla porušena rozpočtová kázeň“. Jedná se tedy o situaci, kdy se poskytovatel dotace domnívá, že příjemce dotace porušil pravidla pro zadávání veřejných zakázek ohledně již dříve vyplacených prostředků, a proto došlo k porušení rozpočtové kázně, a nevyplatí část dotace, na kterou by jinak měl příjemce dotace nárok, právě ve výši domnělého porušení rozpočtové kázně. Pro demokratický právní stát je charakteristický princip právní jistoty, spočívající mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné. Není proto možné připustit, aby přesto, že správce daně dospěl k závěru, že příjemce dotace s peněžními prostředky naložil zcela v souladu s podmínkami přidělené dotace, poskytovatel dotace peněžní prostředky nevyplatil. (...) Dojde-li správce daně k závěru, že se příjemce porušení rozpočtové kázně nedopustil, musí poskytovatel platbu dotace, která byla pozastavena z důvodu podezření na porušení rozpočtové kázně v souvislosti s porušením pravidel pro zadávání veřejných zakázek, vyplatit. Nevyplacení dotace bylo skutečně jen dočasné.“ (viz body [74], [75] a [77] citovaného usnesení rozšířeného senátu).

pokračování

[40] Soud pak v rozsudku č. j. 6 Afs 270/2015-78 uzavřel, že naopak v případech, kdy příjemce poruší pravidla pro zadávání veřejných zakázek, aniž by současně došlo k porušení rozpočtové kázně, nebo se jednalo o taxativní důvody pro odnětí dotace uvedené v § 15 rozpočtových pravidel, může poskytovatel dle § 14e rozpočtových pravidel dotaci definitivně snížit (tuto možnost může poskytovateli přisuzovat i veřejnoprávní smlouva). Sem budou vždy spadat situace, kdy příjemce dotace: a) ještě před faktickým obdržením peněžních prostředků (v první fázi uskutečňování projektu), poruší podmínky stanovené v rozhodnutí o přiznání dotace (případně zákonné povinnosti), jejichž porušení by při použití či držení dotačních prostředků bylo spojeno s povinností odvodu za porušení rozpočtové kázně, b) případně tyto povinnosti poruší sice po obdržení určité části dotace, avšak bez jakékoliv vazby na již vyplacené peněžní prostředky (tj. v návaznosti na realizaci předchozích etap projektu obdržel příjemce odpovídající část dotace, ale pochybil až v další fázi, v níž ještě nedošlo k výplatě příslušné splátky dotace; k tomu srov. odst. [80] až [82] usnesení rozšířeného senátu). V těchto případech totiž není dána pravomoc správce daně zabývat se postupem příjemce dotace z hlediska možného porušení rozpočtové kázně (viz odst. [83] usnesení rozšířeného senátu).

[41] Zjednodušeně řečeno, pokud soud zkoumá, zda měl poskytovatel právo příslušnou část dotace definitivně snížit, či v tomto rozsahu pouze dočasně pozastavit platbu, musí zjistit, jestli se porušení povinnosti, které je důvodem nevyplacení (resp. postupu podle rozpočtových pravidel či dle veřejnoprávní smlouvy), týká části dotace, která již byla dříve proplacena, či částky dotace, kterou poskytovatel teprve měl vyplatit (k tomu srov. např. (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2017, č. j. 9 Afs 168/2017-36, či ze dne 6. 2. 2019, č. j. 10 Afs 376/2017-49). V prvním případě bude moci platbu pouze pozastavit, ve druhém je oprávněn ji s konečnou platností snížit a rozhodnout s účinky odnětí dotace podle § 15 rozpočtových pravidel.

[42] Stěžovatel ve své kasační stížnosti ke skutečnosti, že nedošlo k výplatě části dotace, která se týkala porušení rozpočtové kázně, nic konkrétního neuvádí. Ani v nyní probíhajícím řízení stěžovatel nezpochybňuje, že nedošlo k výplatě částky vyšší, než byla částka vyměřena jako odvod za porušení rozpočtové kázně a že se netýkala jiných důvodů, než těch, pro které poskytovatel dotace částku dotace nevyplatil. Městský soud proto správně uzavřel, že k porušení rozpočtové kázně za nastalých okolností dojít nemohlo. Je tedy nasnadě otázka, zda žalovaný, resp. správci daně, mohli ve věci vůbec rozhodnout.

[43] Soud nepřehlédl, že § 14e rozpočtových pravidel byl do rozpočtových pravidel včleněn novelou provedenou zákonem č. 465/2001 Sb. s účinností od 30. 12. 2011. Městský soud použití konkrétního účinného znění rozpočtových pravidel blíže neobjasnil (zejména otázku, co dle něho je rozhodným dnem pro určení účinné právní úpravy, zda se jedná o procesní či hmotněprávní ustanovení). Přesto v souzené věci není ani zjevné, jak (podle jakých právních předpisů) správci daně a poskytoval dotace (včetně „řídícího orgánu“) postupovali při nevyplacení (zadržení/snížení) finančních prostředků (i mimo městským soudem zmíněný § 14e rozpočtových pravidel), což samo o sobě jejich rozhodnutí/postupy činí nezákonnými (srov. i závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013-44). V podnětech k zahájení řízení k prošetření

podezření na porušení rozpočtové kázně se hovoří o uložené sankci na základě veřejnoprávní kontroly, resp. v protokolech mluví o sankci za porušení pravidel zadávání zakázky. Ve stejných podnětech se pojednává i o částce dotace dotčené podezřením na porušení rozpočtové kázně. Ve správním spise (a kasační stížnosti) se pak nachází např. i s označení „nezpůsobilé výdaje“. Zda však správní orgány postupovaly dle § 25 odst. 4 či jiného ustanovení zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), jiné právní či interní normy (metodik, instrukce), již z rozhodnutí nelze zjistit. Pro příjemce dotace (žalobce) musí být postup poskytovatele dotace při jakémkoliv nevyplacení peněžních prostředků srozumitelný a předvídatelný, tedy obsahující poukaz na znění podmínek pro nevyplacení zadržené částky, stanovení její výše, právního důvodu tohoto postupu atd. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2021, č. j. 4 Afs 165/2019-48). Bez toho nemůže rozhodnutí správních orgánů obstát v soudním přezkumu. Soudy totiž nebudou schopny ani posoudit, kdo měl o věci vlastně rozhodnout (srov. bod [40] výše).

[44] Teoretická pojednání žalovaného v kasační stížnosti o faktickém zadržení „nezpůsobilých“ nákladů, o které se nesnížila výše dotace [jak ve smyslu § 15 rozpočtových pravidel, tak dle § 44 odst. 2 písm. b) téhož zákona] jsou v souzené věci irelevantní, neboť není jasné ani to, zda mohl rozhodovat správce daně. Naopak svědčí spíše o jisté nevoli žalovaného objasnit, jak to vlastně s dotací a jejím vyplacením reálně bylo a je. Navíc v souzené věci byla „nezpůsobilým výdajům“ přiřknuta výše sankce/krácení/nevyplacení dotace a byly předány správci daně k posouzení porušení rozpočtové kázně. V této rovině se tedy ze strany žalovaného jedná o čistou akademickou polemiku.

[45] Je nutné také připomenout, že dopady nedokonalé právní úpravy na případy dotací financovaných *ex post* nelze přičítat k tíži příjemce dotace.

[46] Byť bylo nutné závěr městského soudu lehce korigovat, nelze odhlédnout od nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, resp. i úkonů poskytovatele dotace. Zejména je však zjevné, že důvody pro uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně v žádném případě neobstojí. Závěry městského soudu o nejasnostech v „režimu“ nevyplacení části dotace a (ne)porušení rozpočtové kázně za zjištěného skutkového stavu prezentovaného správními orgány zcela ob stojí.

[47] Judikatura ve věcech dotací byla ve smyslu podmínek pro jejich pozastavení a zkrácení (snížení) komplikovaná (blíže např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2021, č. j. 9 Afs 314/2019-38) a od roku 2010 znatelně zasahuje do starší dotační praxe (srov. usnesení již výše zmíněné usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 Afs 270/2015 – 48 včetně odlišných stanovisek).

[48] Soud si závěrem neodpustí obecné úvahy (snahu) správce daně (v kasační stížnosti) ospravedlnit uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně i žalobci (fondu) přirovnat k myšlenkovému obratu ne nepodobnému slavnému Címrmanovu kroku stranou. Na „jiné prostředky státu“ (vlastní prostředky fondu) se (nejspíše) snažil vztáhnout pravidla z rozhodnutí o dotaci (týkající se peněz mimo rozpočet fondu – „cizích“), přičemž v dalším myšlenkovém kroku se snaží na základě porušení příslibu poskytnutí dotačních prostředků (cizích) získat peníze fondu z jeho vlastního rozpočtu (byť zákonodárcem označené za „jiné“ prostředky státu) do onoho „cizího rozpočtu“ (rozpočtu k výplatě příslibené dotace).

pokračování

Z vlastních se tak snaží udělat prostředky cizí. Stručně řečeno, správce daně se pokouší vrátit nevyplacené prostředky do rozpočtu, odkud nebyly vyplaceny. S touto myšlenkovou obtíží s nadsázkou souvisí závěr nyní projednávané věci, že (stran posouzení zákonnosti rozhodnutí) víme vše: (o důvodu nevyplacení dotace) nevíme nic.

IV. Závěr a náklady řízení

[49] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Ze shora uvedených důvodů proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl. V dalším řízení bude stěžovatel vázán závěry městského soudu s korekcí učiněnou Nejvyšším správním soudem v nyní projednávané věci.

[50] Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec 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 24. listopadu 2022

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu