



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudců Ondřeje Mráčky a Michala Bobka v právní věci žalobce: **Karlovarský kraj**, Závodní 353/88, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, Letenská 525/15, Praha 1 – Malá Strana, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Česká republika - Ministerstvo pro místní rozvoj**, Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1 – Staré Město, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2020, čj. MF-31127/2018/1203 – 41, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2022, čj. 14 Af 36/2020-50,

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.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] V nynější věci NSS potvrdil právní názor městského soudu, dle kterého musí správní orgán rozhodující spor z dotační smlouvy zohlednit i přiměřenost krácení dotace ve vztahu k závažnosti porušení dotačních podmínek.

I. Vymezení věci

[2] Žalobce jako příjemce dotace uzavřel dne 17. 4. 2015 s Regionální radou regionu soudržnosti Severozápad jako poskytovatelem dotace smlouvu o poskytnutí dotace na projekt „*Modernizace a vybavení přístrojového vybavení nemocnic KKN*“. Termín ukončení

pokračování

fyzické realizace projektu byl stanoven na 30. 9. 2015 (dodatkem č. 1 byl tento termín posunut do 30. 10. 2015).

[3] Při kontrole v souvislosti s platbou za 2. etapu projektu zjistil poskytovatel dotace několik nedostatků - mezi nimi i opožděné proplacení faktury č. 9431025936 na částku 861 495,80 Kč. Faktura měla být uhrazena nejpozději do termínu ukončení fyzické realizace projektu (tedy do 30. 10. 2015), ale proplacena byla až 2. 11. 2015. Poskytovatel proto snížil poskytnutou dotaci o částku 732 271,43 Kč *(která představuje celou fakturovanou částku sníženou o 15% financovaných žalobcem - pozn. NSS)*.

[4] Žalobce následně podal návrh na zahájení sporného řízení z veřejnoprávní (dotační) smlouvy podle § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (malá rozpočtová pravidla), kterým se domáhal proplacení celé neuznané částky společně s úrokem z prodlení. Žalovaný návrh v celém rozsahu zamítl.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k městskému soudu. Soud žalobě vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud dovodil, že pokud částka došla na účet dodavatele o dva dny později, než podle dotačních podmínek měla, neznamená to, že se fakturovaná částka stala absolutně nezpůsobilou k proplacení poskytovatelem. Podle městského soudu je třeba porušení podmínek dotační smlouvy individuálně posoudit a zhodnotit podle okolností případu, zda je na místě odeprít vyplacení požadované částky zcela nebo zda má být vyplacená částka pouze krácena. Posouzení věci žalovaným městský soud vyhodnotil jako příliš formalistické, neboť účelu dotace bylo dosaženo a daná platba byla vynaložena na přístroje, které měly a mohly být z dotačních prostředků pořízeny. Žalovaný podle městského soudu měl zvážit snížení uplatněného nároku žalobce, nikoli bez dalšího neproplatit celou požadovanou částku. Protože tak žalovaný neučinil, zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, pro kterou soud jeho rozhodnutí zrušil (srov. body 37 až 40 rozsudku městského soudu).

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. V kasační stížnosti především namítl, že městský soud chybně posoudil povahu sporu z dotační (veřejnoprávní) smlouvy, resp. postavení správního orgánu v takovém řízení. Úkolem stěžovatele jakožto správního orgánu rozhodujícího sporné řízení je posouzení jednání smluvních stran dotační smlouvy v souladu s takovou smlouvou. Pokud poskytovatel dotace neakceptoval opožděné uhrazení faktury, nemůže správní orgán nahrazovat jeho vůli a určovat, v jaké výši měla být dotace poskytnuta, třebaže se přístup poskytovatele dotace může jevit jako nepřiměřeně přísný. Je totiž třeba mít na zřeteli, že poskytovatel dotace postupoval v souladu se zněním dotační smlouvy, s jejímiž podmínkami byl žalobce seznámen a jejíž podmínky porušil. Ve sporném řízení z veřejnoprávní smlouvy stěžovateli taková práva nepřísluší, správní orgán nemůže nahrazovat projev vůle smluvní strany, nemůže tedy brát v úvahu intenzitu porušení povinnosti a další obdobné skutečnosti.

[7] Dále stěžovatel odkázal na vázanost návrhem (§ 153 o. s. ř.). Shodně jako civilní soud je vázán žalobou, je i správní orgán dle § 141 správního řádu vázán návrhem na

pokračování

zahájení sporného řízení. Stěžovatel tedy směl posuzovat pouze dodržení podmínek dotační smlouvy, které žalobce prokazatelně nesplnil. Poskytovatel dotace tedy postupoval v souladu s dotační smlouvou, když odmítl dotaci ve výši opožděně uhrazené faktury proplatit. Takovou úvahu poskytovatele dotace stěžovatel nebyl oprávněn nijak korigovat.

[8] Ke kasační stížnosti se vyjádřil žalobce. Souhlasí, že se v případě obrany proti vyměřenému odvodu za porušení rozpočtové kázně a v případě obrany proti krácení dotace postupuje podle jiných právních předpisů. Žalobce však nevidí důvod, proč by se přiměřenost měla brát v úvahu u uvedených řízení a ve sporném řízení nikoli. Stěžovatel při svém rozhodování nepřihlédl k tomu, že účel dotace byl dodržen, taktéž neuvedl, proč nepřihlédl k okolnostem úhrady sporné faktury, rovněž nezvažil, jaký význam mělo pro krácení dotace opožděné uhrazení faktury pouze o víkend. Správní orgán musí přihlédnout k míře, závažnosti a důsledkům vytýkaného pochybení.

[9] Osoba zúčastněná na řízení (která již do řízení před městským soudem vstoupila namísto zaniklé regionální rady – viz čl. II bod 6 zákona č. 251/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony) se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] V nynějším řízení je NSS postaven před otázku, zda je správní orgán rozhodující spor z dotační smlouvy povinen při porušení takové smlouvy (v nynějším případě opožděném uhrazení jedné z faktur) zohlednit i přiměřenost rozsahu krácení dotace. Stěžovatel jako správní orgán rozhodující takový spor uzavřel, že k přiměřenosti snížení dotace nemůže přihlížet. Žalobce s ním nesouhlasil a městský soud mu dal za pravdu. Nyní mu dává za pravdu i NSS.

[12] Úvodem NSS konstatuje, že mezi účastníky není sporu o tom, že žalobce uhradil fakturu opožděně (faktura měla být uhrazena nejpozději dne 30. 10. 2015; žalobce ji uhradil dne 2. 11. 2015). Proto NSS obsáhle nerekapituloval dotační dokumentaci, jejíž podstatné části důkladně shrnul městský soud v bodech 30 až 32 a 36 svého rozsudku.

[13] Dotační právo je upraveno především zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (velká rozpočtová pravidla), a zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (malá rozpočtová pravidla). V nynější věci byla poskytovatelem dotace Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad, postupuje se tedy podle malých rozpočtových pravidel [§ 10a odst. 1 písm. a), b) malých rozpočtových pravidel]. Oba zákony se však řídí shodnými principy.

[14] Zásada přiměřenosti je v souvislosti s postihem příjemců dotací, kteří nesplnili své povinnosti, opakovaně zakotvena ve velkých i malých rozpočtových pravidlech. Velká rozpočtová pravidla v § 14e odst. 1 říkají, že 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

pokračování

dotace poskytnuta. Přitom v rámci procentního rozmezí přihlédne poskytovatel k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Dále v § 44a odst. 4 písm. a) stejného zákona se říká, že při stanovení částky odvodu vezme finanční úřad v úvahu závažnost porušení povinnosti, jeho vliv na dodržení účelu dotace a hospodárnost uloženého odvodu.

[15] Rovněž v § 22 odst. 5 malých rozpočtových pravidel se říká, že při stanovení výše odvodu přihlédne orgán k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Lze dodat, že tato věta byla v zákoně obsažena ve znění do 19. 2. 2015 a do zákona vrácena od 1. 1. 2022 novelou č. 484/2020 Sb. Jak k tomu vysvětluje důvodová zpráva, jde vlastně o nápravu předchozí legislativní chyby, kdy byla omylem tato věta vypuštěna: „Do § 22 odst. 5 byla doplněna věta, která do 19. 2. 2015 byla v tomto ustanovení obsažena, ale v průběhu legislativního procesu při novelizaci zákona, která byla provedena zák. č. 24/2015 Sb., z textu vypadla.“¹ Není tedy pochyb, že i v období od 20. 2. 2015 do konce roku 2021 toto pravidlo platilo přinejmenším jako nepsaný právní princip, obecně odrážející požadavek přiměřenosti zásahů státu do práv a povinností.

[16] Požadavek přiměřenosti odvodů či krácení dotací tedy provází veškeré dotační právo. Použitím zásady přiměřenosti v dotačním právu se NSS zabýval především v usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS, město Krnov. V tomto usnesení dospěl rozšířený senát k závěru, 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. Týká-li se porušení povinnosti oddělitelné části poskytnuté dotace, odvod bude stanoven pouze částkou odpovídající této části dotace. I zde však mohou vyvstat okolnosti, které mohou s ohledem na malou závažnost porušení povinnosti vést správce daně ke snížení odvodu ve smyslu zásady přiměřenosti (srov. body 39-41 usnesení rozšířeného senátu).

[17] Je sice pravda, že toto usnesení rozšířeného senátu se týkalo velkých rozpočtových pravidel a odvodu za porušení rozpočtové kázně, nikoli malých rozpočtových pravidel a sporu z dotační smlouvy, jako je tomu v nynějším případě. NSS však již dospěl k závěru, že citované závěry rozšířeného senátu lze vztáhnout i na odvod za porušení rozpočtové kázně podle malých rozpočtových pravidel (rozsudek ze dne 5. 12. 2018, čj. 1 Afs 320/2017-45, *Centrum sociálních služeb Stod*, bod 30).

[18] Zásada přiměřenosti se tedy v českém dotačním právu objevuje ve spojitosti se všemi druhy postihu příjemců dotací, kteří porušili některou povinnost. NSS nevidí důvod, proč by tomu mělo být jinak v řízení, které je sice formálně řízením o sporu z právního poměru při poskytnutí dotace podle § 10b odst. 1 písm. a) malých rozpočtových pravidel (tedy jedná se o sporné řízení dle § 141 správního řádu – to NSS

¹ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období 2017-2021, tisk 567/0, Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zvláštní část, text k bodu 16. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=567&CT1=0>

pokračování

výslovně potvrdil v rozsudku ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Afs 38/2013-53, č. 2984/2014 Sb. NSS, *město Hluboká nad Vltavou*), fakticky se však jedná o neproplacení jedné z faktur vzniklých v souvislosti s plněním dotace. Podle NSS se tedy ani v nynějším případě nejedná o nic jiného, než o postih za porušení povinnosti (včasného uhrazení faktury) příjemcem dotace. Zásadu přiměřenosti tedy měl stěžovatel použít i v nynějším řízení.

[19] Stěžovatel s odkazem na § 170 správního řádu argumentuje občanským soudním řádem, ze kterého dovozuje, že i ve sporných řízeních správních platí vázanost návrhem. Ustanovení § 170 správního řádu ovšem odkazuje na přiměřené použití občanského zákoníku, nikoli občanského soudního řádu. Do občanského soudního řádu navíc není třeba ani nahlížet, pro zodpovězení této námitky postačí právní úprava obsažená ve správním řádu. Sporné řízení je dle systematiky správního řádu jedním ze zvláštních typů správního řízení, ve kterém správní orgán řeší mj. právě spory z veřejnoprávních (tedy i dotačních) smluv (srov. již výše cit. věc 9 Afs 38/2013, *Hluboká nad Vltavou*). Sporné řízení se oproti správnímu řízení upravenému v části druhé správního řádu vyznačuje několika odlišnostmi. Jednou z nich je i zahájení řízení výlučně na návrh jedné ze stran (§ 141 odst. 2 správního řádu). Zahájení sporného řízení je ovládáno dispoziční zásadou, podle které je navrhovatel sporného řízení povinen především vylicít spornou otázku a uvést, čeho se ve sporném řízení domáhá. Na toto ustanovení navazuje § 141 odst. 7 správního řádu, podle kterého rozhodnutím ve sporném řízení správní orgán návrhu *zcela, popřípadě zčásti vyhoví, anebo jej zamítne, popřípadě ve zbylé části zamítne*.

[20] Z citovaného § 141 odst. 7 správního řádu je zřejmé, že správní orgán rozhodující ve sporném řízení může návrhu vyhovět zcela, případně zčásti. Vázanost správního orgánu návrhem znamená pouze to, že správní orgán nemůže přiznat navrhovateli částku vyšší, než které se navrhovatel domáhá. Jistě ale může přiznat částku nižší, než které se navrhovatel domáhá, to právě v případě, kdy správní orgán návrhu vyhoví jen zčásti a nikoli v plném rozsahu. Ani NSS tedy nevidí důvod, proč by stěžovatel v nynější věci nemohl po zohlednění zásady přiměřenosti přiznat žalobci s ohledem na malou závažnost porušení podmínek dotační smlouvy sníženou hodnotu faktury. Nikdo nezpochybňuje, že žalobce podmínky dotační smlouvy (byť marginálně) porušil. Krácení dotace však nesmí být přepjatě formalistické a nepřiměřené ve vztahu k závažnosti porušení dotační smlouvy a naplnění jejího účelu.

[21] Právnímu názoru městského soudu tedy nemá NSS co vytknout. V novém řízení se proto stěžovatel bude zabývat i možností pouze částečného neproplacení faktury. Svůj závěr stěžovatel přezkoumatelným způsobem odůvodní, jak jej zavázal již městský soud v bodech 37 až 39 přezkoumávaného rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Kasační stížnost tedy nebyla důvodná, proto ji NSS zamítl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.). Žalobce se náhrady nákladů řízení výslovně vzdal (č. l. 14 spisu NSS), proto ani žalobci NSS náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osobě zúčastněné na řízení pak žádné náklady nevznikly.

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. dubna 2023

Zdeněk Kühn
předseda senátu