



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců Mgr. Jana Kratochvíla a JUDr. Tomáše Rychlého ve věci žalobkyně: **obec Hrádek**, sídlem Hrádek u Sušice 78, zastoupena advokátkou Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, se sídlem Olomoucká 36, Mohelnice, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2019, č. j. 34310/19/5000-10480-712244, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 12. 2020, č. j. 57 Af 41/2019 - 125,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyni byly poskytnuty peněžní prostředky v rámci Operačního programu Životní prostředí, a to na základě rozhodnutí Ministerstva životního prostředí o poskytnutí dotace ze dne 20. 9. 2011 a na základě Smlouvy č. 08018911 o poskytnutí podpory ze dne 14. 10. 2011, uzavřené mezi žalobkyní a Státním fondem životního prostředí (dále jen „Smlouva“), na realizaci projektu s názvem „Hrádek u Sušice - ČOV

a kanalizace“. Žalobkyni byly poskytnuty peněžní prostředky z Fondu soudržnosti v celkové maximální výši 45 886 935 Kč a ze Státního fondu životního prostředí (SFŽP) v celkové maximální výši 2 699 231,47 Kč.

[2] Dne 16. 3. 2017 zahájil Finanční úřad pro Plzeňský kraj u žalobkyně daňovou kontrolu. Daňová kontrola byla ukončena dne 10. 10. 2018. Na základě výsledku kontrolního zjištění dospěl finanční úřad k závěru, že žalobkyně pozdním uzavřením smlouvy o dílo ze dne 18. 6. 2010 se společností POLSTAV, s.r.o. porušila § 82 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, neboť neuzavřela smlouvu s vítězným uchazečem do 15 dnů po uplynutí lhůty pro podání námitek. Dále žalobkyně porušila § 83 odst. 1 téhož zákona, neboť neodeslala ve lhůtě 48 dnů po uzavření smlouvy o dílo oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění. Dále bylo zjištěno, že žalobkyně podala se zpožděním celkem sedm průběžných monitorovacích zpráv, čímž z její strany došlo k porušení části III oddílu 6 bodu B písm. f) Smlouvy. Popsané jednání vedlo k neoprávněnému použití poskytnutých peněžních prostředků dle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech, které je dle § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona považováno za porušení rozpočtové kázně.

[3] Finanční úřad vydal dne platební výměr ze dne 19. 10. 2018, č. j. 1850339/18/2300-31471-402485, kterým vyměřil žalobkyni odvod za porušení rozpočtové kázně do státního fondu ve výši 126 987 Kč. Platební výměr se týkal peněžních prostředků poskytnutých ze SFŽP.

[4] Žalovaný k odvolání žalobkyně rozhodnutí finančního úřadu částečně změnil a ve zbytku potvrdil. Výši odvodu zvýšil na částku 130 565 Kč, neboť zohlednil aktuální znění pokynu Generálního finančního ředitelství k výpočtu odvodů za porušení rozpočtové kázně. To nově neobsahovalo limit maximálně 1 % z poskytnuté částky za pozdní splnění termínů, lhůt, či povinností - v daném případě pozdní zaslání průběžných monitorovacích zpráv.

[5] Krajský soud žalobu žalobkyně zamítl.

[6] Podle krajského soudu především v daňovém řízení neplatí zákaz *reformationis in peius*. Upozornil, že žalobkyně byla předem řádně seznámena s právním názorem odvolacího orgánu podle § 115 odst. 2 daňového řádu, přičemž k otázce změny výše odvodu se nevyjádřila.

[7] Krajský soud dále neshledal, že by zákon o obcích žalobkyni bránil v povinnosti uzavřít smlouvu o dílo s vybraným uchazečem do 15 dnů po uplynutí lhůty pro podání námitek. Žalobkyně nemusela vyčkat pravidelného jednání zastupitelstva obce, které muselo uzavření smlouvy schválit. Jednání zastupitelstva obce nemají ze zákona pevný, neměnný kalendář. Zákonná úprava přímo předpokládá, že se bude zastupitelstvo obce scházet dle potřeby. Starosta žalobkyně tedy měl zastupitelstvo k projednání a schválení smlouvy o dílo svolat tak, aby byly požadavky zákona naplněny.

[8] Dále krajský soud shledal, že finanční orgány řádně prokázaly i pozdní zaslání průběžných monitorovacích zpráv. Jednotlivá zpoždění činila několik dní až téměř sedm měsíců. Žalobkyně nepředložila žádný důkaz o tom, že elektronický systém předkládání zpráv správně nezaznamenává datum zaslání. Nekonkretizovala, které zprávy jí byly

pokračování

údajně vráceny k dopracování či doplnění, ani nspecifikovala žádný důkaz, ze kterého by bylo patrné, že se tak, byť alespoň jednou, skutečně stalo. Finanční úřad se pokusil toto tvrzení žalobkyně ověřit, a proto se výzvou ze dne 30. 5. 2018 obrátil na SFŽP s dotazem, zda byly některé z průběžných monitorovacích zpráv vráceny žalobkyni k jejich doplnění. SFŽP sdělil, že k ničemu takovému v případě těchto průběžných monitorovacích zpráv nedošlo.

[9] Krajský soud dospěl také k závěru, že žalovaný nepochybil ani při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Ve vztahu k porušením zákona o veřejných zakázkách žalovaný stanovil odvod ve výši 0,1 % poskytnuté částky použité na financování veřejné zakázky, tj. na samé spodní hranici rozmezí, které určuje čl. I bod 14 pokynu GFR-D-38. I ve vztahu k opožděnému zasílání průběžných monitorovacích zpráv žalovaný správně stanovil odvod ve výši 0,25 % z poskytnuté částky za každý započatý měsíc trvání protiprávního stavu v souladu s čl. III bodem 2 pokynu GFR-D-38.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[10] Žalobkyně (stěžovatelka) se proti rozsudku krajského soudu bránila kasační stížností. Nesouhlasila s tím, jak krajský soud věc právně posoudil. Vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně považovala za šikanózní. V kasační stížnosti zopakovala námitky, které již uvedla před krajským soudem. Porušení, jež jsou jí kladena za vinu, považuje za ryze formální. Porušení nemohla ovlivnit hospodárnost využití poskytnutých prostředků, nemohla způsobit žádné faktické důsledky a ani nemohla znamenat „neoprávněné použití dotačních prostředků“.

[11] Stěžovatelka trvá na tom, že nemohla uzavřít smlouvu o dílo do 15 dnů od uplynutí lhůty pro podání námitek, neboť musela vyčkat na rozhodnutí zastupitelstva.

[12] Stěžovatelka si je vědoma pochybení spočívajícího v neodeslání oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění ve lhůtě do 48 dnů po uzavření smlouvy. Toto pochybení nicméně již zjistil auditní orgán Ministerstva financí a hodnotil je jako drobné. Tím založil stěžovatelčino legitimní očekávání (neupřesněno jaké – pozn. NSS).

[13] Pokud jde o pozdní zasílání monitorovacích zpráv, trvá stěžovatelka na tom, že byly zasílány do systému BENE-FILL včas. Státní fond životního prostředí však požadoval opravy zpráv, a to i opakovaně. Systém BENE-FILL je navíc podle stěžovatelky nevěrohodný, neboť není zřejmé, kdo do něj může vstupovat a zpětně měnit data v něm uvedená. Tato tvrzení stěžovatelka podložila v řízení před krajským soudem důkazy, k nimž však soud nepřihlédl.

[14] Taktéž stěžovatelka trvá na tom, že časový odstup kontroly a realizace kontrované akce výrazně oslabuje její procesní postavení. Současně byla kontrola ze strany finančního úřadu opakovaná, neboť tutéž dotační akci kontroloval již Státní fond životního prostředí a Ministerstvo financí. Tyto orgány neshledaly žádná porušení podmínek dotace. Konečně stěžovatelka, obdobně jako v žalobě, poukázala na nestandardní průběh kontroly.

[15] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Plně se ztotožnil s rozsudkem krajského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud předem poznamenává, že prakticky totožnou kasační stížnost stěžovatelky již zamítl rozsudkem ze dne 23. 7. 2021, č. j. 1 Afs 316/2020 - 71. V daném případě se jednalo o paralelně vedená správní a soudní řízení ohledně stejného dotačního projektu, kterými byly stěžovatelce vyměřeny odvody za porušení rozpočtové kázně za stejná pochybení jako v nyní posuzovaném případě. Rozdílem pouze bylo, že šlo o odvod do státního fondu a do Národního fondu s ohledem na dotaci z Fondu soudržnosti, přičemž nyní jde o odvod do státního fondu z důvodu dotace z prostředků SFŽP. Nejvyšší správní soud neshledal v tomto případě žádný důvod, proč by se měl od závěrů citovaného rozsudku odchýlit a plně tedy na něj odkazuje. Níže pouze zopakuje některé závěry tohoto rozsudku, které jsou relevantní i pro nyní posuzovanou věc.

[17] Nejvyšší správní soud především konstatuje, že v řízení o kasační stížnosti přezkoumává rozhodnutí a jemu předcházející postup krajského soudu. Stěžovatelka je proto v kasační stížnosti povinna uvést konkrétní argumentaci, zpochybňující závěry vyslovené krajským soudem (srov. rozsudky tohoto soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Azs 249/2016 - 38, bod 12, nebo ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 - 351, bod 140). Kasační stížnost je však téměř výhradně kopií žaloby a dalších podání stěžovatelky v řízení před krajským soudem. S těmito námitkami se však již pečlivě vypořádal krajský soud a stěžovatelka pouze konstatuje (pokud vůbec), že s těmito závěry nesouhlasí a považuje je za nepřijatelné. K závěrům krajského soudu však stěžovatelka nenabídla alternativní argumentaci. Jelikož se odpovědi na její námitky dostalo již v odůvodnění rozsudku krajského soudu, považuje kasační soud rozsáhlé opakování již jednou řečeného za nadbytečné.

[18] Stěžovatelka namítá, že krajský soud věc posoudil „mechanicky a šablonovitě bez přijetí vlastního stanoviska“. Stěžovatelka však neuvedla, v jakých konkrétních částech je hodnocení krajského soudu „mechanicky“ převzato z judikatury Nejvyššího správního soudu. Jelikož kvalita kasační stížnosti předurčuje rozsahu jejího vypořádání soudem, který nemůže za stěžovatelku domýšlet další argumenty (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS), vypořádal tuto námitku kasační soud stručně. Podle kasačního soudu stěžovatelka nerozlišuje mezi posouzením porušení rozpočtové kázně a následným vyměřením odvodu za toto porušení. Pro samotné vyhodnocení, zda příjemce dotace porušil rozpočtovou kázeň, je podstatné podřazení takového jednání pod zákonné ustanovení či pod ustanovení podmínek o poskytnutí dotace. V této fázi přitom nelze přihlížet ke konkrétním okolnostem. V druhé fázi lze tyto okolnosti zhodnotit s ohledem na výši sankce. Krajský soud uvedl, že správní orgány stanovily odvod za porušení rozpočtové kázně v nejnižší možné míře. Stěžovatelce bylo vytýkáno nepředložení sedmi průběžných monitorovacích zpráv a nejednalo se tak o ojedinělé porušení jejích povinností. Krajskému soudu nelze v jeho hodnocení ničeho vytknout.

[19] V otázce včasného uzavření smlouvy o dílo taktéž kasační soud neshledal pochybení krajského soudu. Krajský soud správně upozornil, že podle § 92 odst. 1 zákona o obcích se zastupitelstvo schází dle potřeby. Není tu tedy žádná kolize zákonů, která by stěžovatelce znemožnila splnit svou povinnost podle zákona o veřejných zakázkách.

pokračování

[20] Pokud jde o pozdní předložení oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění, krajský soud správně uzavřel, že tato zjištění stěžovatelka nerozporovala. Nejvyšší správní soud také souhlasí s tím, že posouzení věci jinými orgány v této věci nemohlo založit legitimní očekávání, že při čerpání dotace postupuje v souladu se zákonem. Legitimní očekávání může založit pouze sdělení o správnosti postupu stěžovatelky, a to orgánem příslušným k takovému hodnocení. Krajský soud správně uzavřel, že pravomoc k posouzení otázek týkajících se porušení rozpočtové kázně mají toliko orgány finanční správy. Posouzení jiných orgánů v rámci výkonu jejich pravomoci tak nemohla stěžovatelce založit legitimní očekávání o správnosti jejího postupu. Krajský soud ani v tomto ohledu nepochybil a ani tato námitka není důvodná.

[21] Konečně, pokud jde o pozdní zasílání monitorovacích zpráv, ani zde nemůže kasační soud stěžovatelce přitakat. Stěžovatelka nepředložila důkazy, které by potvrdzovaly její tvrzení ve vztahu k průběžným monitorovacím zprávám č. 10 až 16. Stejně tak není zřejmé, z čeho stěžovatelka dovozuje vady v systému BENE-FILL. Marginální změny v jí předložených listinách nemohou založit důvodnou pochybnost o věrohodnosti tohoto systému. Krajský soud tak postupoval správně, jestliže tuto námitku nepovažoval za důvodnou.

[22] Nejvyšší správní soud také souhlasí s tvrzením krajského soudu, že *neoprávněné použití peněžních prostředků je pojem definovaný v § 3 odst. 1 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech jako (mimo jiné) porušení podmínek poskytnuté dotace*. Námitka stěžovatelky, že jí vytýkaná porušení nemohla představovat neoprávněné použití peněžních prostředků, tak není důvodná. Taktéž pokud jde o časový odstup mezi kontrolou a dokončením kontrolované akce, i zde lze souhlasit s posouzením krajského soudu. Jestliže podle § 44a odst. 9 zákona o rozpočtových pravidlech platí, že odvod a penále lze vyměřit do 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně, pak se správní orgány pohybovaly v těchto zákonem stanovených časových mantinelech a stěžovatelka musela počítat s tím, že může být s takovým časovým odstupem kontrole podrobena.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního).

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 soudního řádu správního. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. dubna 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu