



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **A. J.**, zast. Mgr. Michalem Bouškou, advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 4. 2022, č. j. 31 Af 22/2021-120,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 4. 2022, č. j. 31 Af 22/2021-120, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

[1] Kasační stížností žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojí proti v záhlaví uvedenému rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno stěžovatelovo rozhodnutí ze dne 8. 6. 2021, č. j. 19370/21/5000-10611-712427. Tímto rozhodnutím stěžovatel zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil platební výměr Finančního úřadu pro Královehradecký kraj (dále jen „správce daně“) ze dne 21. 1. 2020, č. j. 61004/20/2700-31050-609579, kterým byl žalobci stanoven odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 1 105 000 Kč, a to podle § 44a odst. 4 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších zákonů.

[2] Ministerstvo životního prostředí poskytlo žalobci dotaci na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 16. 3. 2017 ve výši 85 % způsobilých výdajů, tj. ve výši 4 927 450 Kč. Dotace byla poskytnuta na projekt „Realizace kompostárny – A. J.“, v jehož rámci byl pořízen pozemek na kompostárnu a čtyři vozidla: traktor, štěpkovač, překopávač kompostu a nakládač teleskopický manipulátor.

[3] Správce daně při kontrole zjistil několik žalobcových porušení rozpočtové kázně, kterých se dopustil v souvislosti se zakázkou zadávanou ve zjednodušeném podlimitním řízení podle § 38 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), jejímž účelem bylo vybrat dodavatele uvedených vozidel, a to:

- porušení zákazu diskriminace zakotvené v § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, spočívající v neumožnění dílčího plnění zakázky, neboť žalobce požadoval dodání všech vozidel v rámci jediné zakázky, tedy nerozdělil zakázku na dílčí části;
- porušení zásady transparentnosti spočívající v nejasném určení požadavku na technickou kvalifikaci – ze zadávací dokumentace nebylo zcela zřejmé, jaké referenční zakázky žalobce požaduje doložit (nebylo zřejmé, zda mají být předloženy tři referenční zakázky na libovolné vozidlo podobné poptávaným vozidlům, nebo tři referenční zakázky ke každému z poptávaných vozidel);
- uzavření kupní smlouvy s vybraným uchazečem, přestože ten k uzavření smlouvy neposkytl řádnou součinnost, neboť nepředložil doklady prokazující úplné splnění technických kvalifikačních požadavků (vítězný dodavatel předložil pouze tři referenční zakázky na traktory, nikoliv na jiné stroje);
- porušení zásady transparentnosti převzetím pořízovaného traktoru a nakladače teleskopického manipulátoru ještě před uzavřením kupní smlouvy.

[4] Správce daně na základě těchto závěrů vydal výše uvedení platební výměr, kterým stanovil odvod ve výši 25 % z částky dotace použité na financování předmětné veřejné zakázky (tj. z částky 4 420 00 Kč). Stěžovatel pak výše uvedeným rozhodnutím zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil platební výměr správce daně.

## II. Řízení před krajským soudem

[5] Žalobce napadl rozhodnutí stěžovatele u krajského soudu žalobou, v níž zpochybnil všechny výše vyčtené závěry správních orgánů. Pokud jde o nerozdělení veřejné zakázky do dílčích zakázek, žalobce zdůraznil, že všechny požadované zemědělské stroje měly fungovat společně, na jediném místě, v jediném zařízení a s jediným účelem. Nejednalo se tedy o různorodé plnění, jak tvrdily správní orgány. Podle žalobce byla rovněž zadávací dokumentace jednoznačná (požadovány byly tři referenční zakázky na libovolné vozidlo podobné vozidlu poptávanému). Vzhledem k tomu, že požadavek na technickou kvalifikaci zněl na předložení tří referenčních zakázek vztahujících se alespoň k jednomu z poptávaných typů strojů či jim podobným strojům, nelze tvrdit, že vybraný dodavatel neposkytl součinnost zadavateli (žalobci) před uzavřením smlouvy, neboť předložil tři referenční zakázky na traktory. Co se týče převzetí některých strojů před uzavřením smlouvy, žalobce uvedl, že má kupní smlouva soukromoprávní povahu a převzetí nemělo na věc žádný vliv. Vzhledem k tomu, že poskytovatel dotace potvrdil, že v postupu žalobce neshledal žádné pochybení, měl žalobce legitimní očekávání, že rozpočtovou kázeň neporušil.

[6] Krajský soud přisvědčil stěžovateli, že pokud žalobce veřejnou zakázku, v níž požadoval čtyři různá vozidla, nerozdělil do dílčích zakázek, v rozporu se zákazem diskriminace tak vyloučil ty potenciální dodavatele, kteří by byli schopni dodat pouze

pokračování

některé z vozidel. Nejednalo se o situaci, kdy by na sebe jednotlivé části zakázky úzce navazovaly či by byla zakázka tvořena navzájem neodlišnými plněními.

[7] Podle krajského soudu měl žalobce pravdu v tom, že byly technické kvalifikační požadavky v zadávací dokumentaci stanoveny jednoznačně, neboť z nich vyplývalo, že má potenciální dodavatel doložit tři referenční zakázky na kterýkoliv z poptávaných strojů nebo na podobný stroj. Logicky pak nemohl obstát ani stěžovatelův závěr o tom, že vybraný dodavatel neposkytl žalobci potřebnou součinnost před uzavřením smlouvy – součinnost poskytl, neboť předložil tři referenční zakázky, z nichž se každá týkala dodávky traktoru. Tyto nesprávné závěry stěžovatele však neměly vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, neboť nejzávažnějším porušením rozpočtové kázně, na jehož základě došlo k vyměření odvodu, bylo porušení zákazu diskriminace spočívající v neumožnění dílčího plnění.

[8] Krajský soud nepovažoval za důvodné ani žalobcovy námitky vztahující se k převzetí některých vozidel před uzavřením kupní smlouvy. Kupní smlouva sice má soukromoprávní povahu, ale v případě veřejné zakázky veřejnoprávní dohled dopadá i na plnění z této smlouvy; k předání musí dojít v souladu se zásadou transparentnosti.

[9] Krajský soud se žalobce při jednání dotázal, zda obdržel konkrétní ujištění, že veřejná zakázka nemusí být rozdělena do dílčích zakázek. Vzhledem k tomu, že takové ujištění žalobce neobdržel, v souladu s judikaturou správních soudů nebylo možno uvažovat o vzniku legitimního očekávání vylučujícího žalobcovu odpovědnost za porušení rozpočtové kázně. Podle krajského soudu však byl prostor pro zohlednění specifických okolností posuzované věci v rovině stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Při posuzování přiměřenosti odvodu je nutno přihlédnout ke všem okolnostem případu. Nelze zcela odhlédnout od toho, že poskytovatel dotace aktivně participoval na přípravě zadávací dokumentace, což vyplývá z emailové komunikace předložené žalobcem během daňové kontroly. Odvod byl stanoven podle přílohy č. 2 rozhodnutí o poskytnutí dotace, přičemž v úvahu nepřicházel odvod pouze ve výši 25 %, ale též ve výši 10 %, 5 % nebo 2 %. Správce daně tedy vyměřil nejvyšší možný odvod, ačkoliv měl možnost přistoupit k jeho snížení při hodnocení závažnosti porušení rozpočtové kázně; žalovaný se pak otázkou přiměřenosti odvodu detailně zabýval, zcela však pominul významné hledisko participace poskytovatele dotace. Krajský soud vzhledem k participaci poskytovatele a k tomu, že možnost rozdělit zakázku na dílčí části nebyla jednoduchou a na první pohled zřejmou záležitostí, uvěřil žalobci, že se svého pochybení nedopustil ve zlém víře. Mimo participace poskytovatele dotace je nutno vzít v potaz, že účel dotace byl naplněn a prostředky jsou využity k provozu a obhospodaření kompostárny. Odvod ve vyměřené výši by též mohl ohrozit i udržitelnost samotného projektu. Za takových okolností soud nepovažoval 25% odvod za přiměřený.

[10] Krajský soud tedy podle § 78 odst. 1 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### III. Kasační stížnost

[11] Stěžovatel proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost, v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud tento rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[12] V první řadě stěžovatel brojil proti závěru o nepřiměřenosti vyměřeného odvodu. Připomněl, že možné výše odvodu za posuzované porušení rozpočtové kázně (tj. 2 %, 5 %, 10 % a 25 %) byly stanoveny v rozhodnutí o poskytnutí dotace; již jen tím je požadavek přiměřenosti odvodu zpravidla naplněn. I přesto se stěžovatel navíc výši odvodu zabýval a dospěl k závěru, že je přiměřený. Výše odvodu je odůvodněna tím, že je vyměřen za závažné porušení rozpočtové kázně, které mohlo mít vliv na výběr nejhodnější nabídky – v rozporu se zásadou zákazu diskriminace žalobce nastavením zadávací dokumentace vyloučil některé potenciální dodavatele, kteří by byli schopni dodat jen dílčí plnění, nikoliv však plnění kompletní, a tím pádem žalobce omezil hospodářskou soutěž.

[13] Stěžovatel připustil, že navzdory závažnosti pochybení by mohly nastat okolnosti, které by odůvodnily nižší než 25% odvod, takovou okolností ovšem podle jeho názoru nemůže být aktivní participace poskytovatele dotace na přípravě zadávací dokumentace. Jedná se totiž o zcela běžnou okolnost, která je základní součástí procesu zadávacího řízení a v podstatě v každém případě veřejné zakázky dochází k součinnosti mezi poskytovatelem a příjemcem dotace. Při použití názoru krajského soudu by se tak musela okolnost, že poskytovatel dotace neupozornil na určité pochybení, zohledňovat v podstatě v každém případě a stejně tak v každém případě by muselo dojít ke snížení odvodu dotace. To by vedlo k nepřijatelnému omezení odpovědnosti příjemce dotace za dodržení podmínek dotace. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že jednu dotaci lze podrobit kontrole opakovaně různými subjekty; tyto subjekty jsou přitom na sobě navzájem nezávislé a stejně tak jsou na sobě nezávislé i výsledky kontrol. Nemohou-li kontroly jiných subjektů ovlivnit výsledek kontroly ze strany správce daně, tím spíše jej nemůže ovlivnit ani pouhá komunikace poskytovatele dotace s žalobcem.

[14] Krajský soud dále pochybil, když v závěru zmínil ohrožení udržitelnosti projektu v důsledku odvodu. Případný likvidační dopad na žalobce ani žalobcovy majetkové poměry nejsou při úvaze o přiměřenosti odvodu podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu rozhodné. Stěžovatel se též vymezil proti závěru krajského soudu, že žalobce nejednal ve zlé víře – tento závěr je podle stěžovatele zcela subjektivní a nepodložený. K výhradě krajského soudu, že mělo být při stanovení výše odvodu zohledněno, že žalobce naplnil účel dotace, stěžovatel uvedl, že tuto okolnost v žalobou napadeném rozhodnutí zhodnotil.

[15] Pokud jde o závěr krajského soudu o jednoznačnosti zadávací dokumentace a dostatku součinnosti dodavatele se zadavatelem (žalobcem) před uzavřením smlouvy, stěžovatel uvedl, že je argumentace krajského soudu nepřezkoumatelná, neboť krajský soud pouze přijímá názor žalobce, aniž by bylo zřejmé, proč jsou úvahy stěžovatele nesprávné.

[16] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

pokračování

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné a za stěžovatele jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud konstatuje, že důvodem, pro který krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele, byla nepřiměřenost odvodu dotace způsobená zejména nezohledněním skutečnosti, že poskytovatel dotace participoval na přípravě zadávací dokumentace. Právě tato otázka je pro posouzení projednávané věci stěžejní.

[20] Odvod byl žalobci stanoven podle § 44a odst. 4 písm. a) rozpočtových pravidel, podle kterého *„[o]dvod za porušení rozpočtové kázně činí v případě neoprávněného použití prostředků dotace pevnou částku podle § 14 odst. 5, nebo pokud v rozhodnutí o ní bylo uvedeno jedno nebo více procentních rozmezí nebo pevný procentní podíl pro stanovení nižšího odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 5, finančním úřadem stanovenou částku vycházející z procentního rozmezí nebo pevného procentního podílu uvedeného v rozhodnutí, a to pro každý jednotlivý případ; při stanovení částky odvodu vezme finanční úřad v úvahu závažnost porušení povinnosti, jeho vliv na dodržení účelu dotace a hospodárnost uložené sankce; v případě neoprávněného použití prostředků přesunutých podle § 24a nebo § 26 odst. 2 postupuje finanční úřad obdobně“*.

[21] V příloze č. 2 k rozhodnutí o poskytnutí předmětné dotace je pro tzv. „jiné porušení“, které *„mělo nebo mohlo mít vliv na výběr nejvhodnější nabídky“* stanoven odvod ve výši 25 % či dle závažnosti porušení ve výši 2 %, 5 % nebo 10 %. Správce daně tedy za porušení rozpočtové kázně vyměřil nejvyšší možný odvod; je však nutno dodat, že se *jiným porušením* stejně tak rozumí i například neuchování dokumentace o veřejné zakázce nebo nezajištění nezbytné auditní stopy, tzn. pochybení spíše administrativního charakteru.

[22] Jak uzavřel krajský soud, žalobce porušil rozpočtovou kázeň nesprávným postupem při zadávání veřejné zakázky, a to konkrétně tím, že neumožnil částečné plnění (dodání jen některého z požadovaných vozidel), čímž v rozporu se zásadou zákazu diskriminace vyloučil ty potenciální dodavatele, kteří byli schopni dodat některé z vozidel, nikoliv však všechna vozidla. Tento závěr není předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu, neboť se krajský soud ztotožnil s názorem stěžovatele, a nejedná se tedy o zrušovací důvod. Zdejší soud přesto pro dokreslení situace dodává, že se správce daně společností, které žalobce oslovil v souladu s § 38 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách v rámci zjednodušeného podlimitního řízení, dotázal, proč nepředložily své nabídky, přičemž dvě z nich odpověděly, že se nejednalo o lukrativní zakázku, resp. neměly na její realizaci prostor, dvě pak uvedly, že by nebyly schopny dodat veškeré požadované stroje. Žalobci tedy dodání strojů nabídl jediný subjekt, který byl zároveň vítězným soutěžitelem.

Z popsaných okolností vyplývá, že v důsledku žalobcova pochybení došlo k omezení hospodářské soutěže.

[23] Pokud jde o přesvědčení krajského soudu, že aktivní participaci poskytovatele dotace na přípravě podkladů pro veřejnou zakázku je třeba zohlednit při stanovení výše odvodu, Nejvyšší správní soud uvádí, že žalobce svá tvrzení ohledně komunikace ze strany poskytovatele dotace učinil v souvislosti s námitkou ochrany legitimního očekávání.

[24] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu pouhá skutečnost, že poskytovatel dotace neupozorní na nesrovnalosti při provádění projektu, nevylučuje ani neomezuje odpovědnost příjemce dotace za realizaci projektu; předpokladem vzniku práva dovolávat se legitimního očekávání je poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, přičemž ochrany legitimního očekávání se nemůže příjemce dotace dovolávat vzdor ujištění v tom případě, kdy se při nakládání s veřejnými prostředky dopustí zjevného porušení platné právní úpravy (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS, a ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 10/2014-43). Zdejší soud podotýká, že uvedené závěry vycházejí z judikatury Soudního dvora Evropské unie – srov. rozsudky ze dne 25. 3. 2010, *Sviluppo Italia Basilicata proti Komisi*, C-414/08, či ze dne 13. 3. 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další*, spojené věci C-383/06 až C-385/06.

[25] Krajský soud zcela správně konstatoval, že žalobci nebylo poskytnuto konkrétní ujištění, že umožnit dílčí plnění veřejné zakázky není třeba, protože stěžovateli nemohlo vzniknout odpovídající legitimní očekávání vylučující jeho odpovědnost za porušení rozpočtové kázně. Potud není krajskému soudu čeho vytknout. Jeho následující úvahy o nutnosti zohlednit komunikaci poskytovatele dotace při určování výše odvodu však považuje Nejvyšší správní soud za neudržitelné, neboť v jejich důsledku dochází k obcházení uvedených judikатурních závěrů. Odpovědnost za dodržení podmínek dotace leží na příjemci dotace a nelze ji zcela vyloučit ani omezit jednáním poskytovatele nebo jiných subjektů s výjimkou situací, které skutečně dají vzniknout legitimnímu očekávání. Odpovědnost za dodržení podmínek nese příjemce dotace dokonce i v případě, kdy skutečnosti nezávislé na jeho vůli ovlivní realizaci jeho projektu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2017, č. j. 10 Afs 86/2017-42, bod [11] a tam citovanou judikaturu).

[26] Nelze souhlasit s krajským soudem, který též na základě absence zlé víry (tzn. při implikaci dobré víry, která zasluhuje obdobnou ochranu jako legitimní očekávání) dovodil nepřiměřenost uloženého odvodu. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS (důraz přidán), „*při stanovení výše odvodu je třeba posuzovat všechny podstatné okolnosti konkrétního porušení rozpočtové kázně a vycházet z principu přiměřenosti, tedy rozumného poměru mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu*“. Jak vidno, rozhodnými okolnostmi při posuzování přiměřenosti odvodu jsou ty vypovídající o *závažnosti porušení rozpočtové kázně*. Tuto závažnost určuje především, jaké negativní dopady porušení rozpočtové kázně přináší (zde především: omezení hospodářské soutěže). Odvod za porušení rozpočtové kázně není správním trestem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014-46), protože ani není namístě zkoumat otázky typické pro oblast správního trestání, například určovat úmysl či nedbalost příjemce dotace. Subjektivní

pokračování

postoj příjemce dotace k porušení rozpočtové kázně není rozhodný, a stěží tedy může hrát roli, že žalobce nevěděl, že porušil rozpočtovou kázeň, resp. že z postupu poskytovatele dotace došel k domněnce, že se při zadávání veřejné zakázky nedopustil žádného pochybení.

[27] Navíc, jak správně upozorňuje stěžovatel, v nyní posuzované věci poskytovatel dotace nevyvinul žádnou nadstandardní aktivitu. Správní spis obsahuje email ze dne 23. 9. 2016 zasláný žalobci poskytovatelem dotace; zpráva obsahuje informaci, že Státní fond životního prostředí České republiky provedl ex-ante kontrolu v souladu s čl. 5.2.1 dokumentu Zadávání veřejných zakázek v OPŽP 2014-2020 (tento dokument není součástí správního spisu, ale je volně dostupný na internetu), přičemž z tohoto emailu žádné pochybení žalobce nevyplývá. Nejvyšší správní soud konstatuje, že takto obecně koncipovaná zpráva rozhodně nemohla vést žalobce k závěru, že se nedopouští žádného porušení rozpočtové kázně – ostatně čl. 6.1.1 citovaného dokumentu výslovně upozorňuje, že „[a]ni skutečnost, že ZS [zprostředkující subjekt] neshledal při kontrole výběru dodavatele závady a administraci akce neukončil, zadavatele této odpovědnosti nezabavuje“. V následné komunikaci je žalobce upozorněn na některé nedostatky jeho žádosti o podporu a vyzván k doložení několika podkladů (o odeslání výzvy uchazečům, o splnění technických kvalifikačních a základních kvalifikačních předpokladů). V posledním doloženém emailu ze dne 24. 1. 2017 je žalobce upozorněn na nesrovnalost v ceně pozemku (dotace na koupi pozemku se odvod ani netýká) a vyzván k doložení některých dokumentů (konkrétně vyjádření stavebního úřadu k realizaci kompostárny, doručenky od oslovení pěti uchazečů, doložení součinnosti a splnění technických kvalifikačních požadavků). Je tedy zřejmé, že poskytovatel dotace nevyvinul žádnou výjimečnou aktivitu ani neposkytoval žádná ujištění, a zdejšímu soudu tak není zřejmé, jak by měla taková běžná účast poskytovatele dotace na přípravě zadávací dokumentace ovlivnit přiměřenost výše vyměřeného odvodu.

[28] Pokud jde o krajským soudem zdůrazňovanou nutnost zohlednit zachování účelu dotace, Nejvyšší správní soud přitakává stěžovateli, že se ve svém rozhodnutí k této otázce vyjádřil: podle stěžovatele bylo zachování prvotního účelu dotace zohledněno již jen tím, že poskytovatel dotace stanovil u daného typu porušení rozpočtové kázně odvod v sazbě nejvýše 25 %. K tomu se krajský soud výslovně nevyjádřil, byť z jeho rozhodnutí vyplývá, že odvod ve výši 25 % považuje za nepřiměřeně vysoký. Nejvyšší správní soud dodává, že vedle prvotního, resp. základního účelu dotace (realizace kompostárny) nelze odhlédnout ani od účelu dotace v širším smyslu a s tím spojených cílů dotační politiky státu. Poskytnutí dotace obecně představuje dobrodiní ze strany státu – ČR (příp. v kombinaci s EU), čemuž odpovídá i oprávnění poskytovatele dotace svázat příjemce dotace přísnými podmínkami. Tyto podmínky je potřeba důsledně dodržovat a pouze prostředky vynaložené v souladu s nimi jsou prostředky vynaloženými účelně (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2023, č. j. 5 Afs 411/2021-51).

[29] V posuzované věci tyto podmínky stanovily mimo jiné, že dodavatel vozidel má být vybrán v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. Jinými slovy, z veřejných prostředků poskytnutých k realizaci kompostárny smí zprostředkovaně těžit pouze dodavatel, který zvítězil v poctivé hospodářské soutěži, což mělo zajistit právě zadání zakázky v souladu se zákonem. Pokud tedy žalobce kompostárnu realizoval, zachoval tím jen základní účel dotace; vzhledem k tomu, že při tom porušil dotační podmínky požadující dodržení pravidel stanovených zákonem o veřejných zakázkách, v důsledku čehož omezil hospodářskou soutěž, a nelze proto vyloučit, že vybral dodavatele, který by při dodržení veškerých

zákonných podmínek v soutěži neztvrdil, účel dotace v širším smyslu nezachoval. Při tomto komplexním náhledu na účel dotace pak nemůže obstát poněkud zjednodušující závěr krajského soudu, že je odvod ve výši 25 % s ohledem na dodržení účelu dotace nepřiměřený.

[30] Nejvyšší správní soud nemůže posuzovat otázku přiměřenosti odvodu v její celistvosti, neboť žalobce neučinil žádná konkrétní tvrzení ani v žalobě a není úkolem soudu jeho argumentaci domýšlet. Žalobce pouze naznačil, že pro něj vyměřený odvod může být likvidační (detailně se touto otázkou žalobce zabýval pouze v návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě); k tomu zdejší soud uvádí, že případné likvidační účinky nejsou při určování výše odvodu relevantní (viz již výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 95/2014-46). Jak zdejší soud konstatoval v rozsudku ze dne 30. 7. 2019, č. j. 2 Afs 364/2017-39: „*K posouzení majetkového dopadu odvodu slouží právní nástroje jako posečkáni dle daňového řádu nebo institut prominutí dle zákona o rozpočtových pravidlech. Je tedy zřejmé, že tento odvod může mít likvidační dopad na žalobce, avšak vzhledem k povaze odvodu není možné likvidační dopad zoblednit již při jeho ukládání, nýbrž až v rámci dodatečných řízení o posečkáni nebo prominutí.*“

[31] K tomu nyní Nejvyšší správní soud dodává, že v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů ve správních řízeních i mimo ně je zajisté úkolem stěžovatele, potažmo správce daně, aby zajistil, že kvůli 25 % odvodu nedojde ke zmaření základního účelu dotace, tj. k faktickému zmaření zbylých 75 % prostředků vyplacených žalobci v rámci dotace. K tomu mohou posloužit uvedené instituty či například rozložení úhrady odvodu na splátky respektující žalobcovy reálné platební možnosti. Účelem odvodu dotace je ostatně navrátit do státního rozpočtu ty prostředky, které nebyly využity v souladu s podmínkami stanovenými pro čerpání dotace, nikoliv jejího příjemce (žalobce) potrestat za porušení rozpočtové kázně.

[32] Stěžovatel brojil i proti názoru krajského soudu o nesprávnosti závěrů žalobou napadeného rozhodnutí ohledně nejednoznačnosti zadávací dokumentace a neposkytnutí součinnosti dodavatelem před uzavřením smlouvy. Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že kasační stížnost brojící proti nesprávnému právnímu posouzení krajského soudu může směřovat toliko proti nosným důvodům rozhodnutí, které jsou pro správní orgán závazné (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2007, č. j. 8 As 52/2006-74, č. 1655/2008 Sb. NSS). Kasační námitky proti částem rozhodnutí, které nejsou závazné, nejsou kasačními důvody podle § 103 s. ř. s., v důsledku čehož jsou dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelné. V posuzované věci krajský soud výslovně uvedl, že ačkoliv se v uvedených otázkách ztotožnil s žalobcem, nemělo to vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť odvod za porušení rozpočtové kázně byl vyměřen na základě neumožnění dílčího plnění veřejné zakázky. Je tak zřejmé, že podle krajského soudu jde o otázku v zásadě irelevantní, neboť by na celkovém posouzení věci nemohly ničeho změnit.

## V. Závěr a náklady řízení

[33] Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek krajského soudu s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.



pokračování

[34] V dalším řízení je krajský soud vázán výše vysloveným právním názorem zdejšího soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), který lze shrnout takto: komunikaci ze strany poskytovatele dotace v daném případě nelze považovat za okolnost, která by mohla mít vliv na výši stanoveného odvodu za porušení rozpočtové kázně. O nepřiměřenosti výše odvodu nesvědčí ani ostatní krajským soudem uvedené okolnosti, tj. absence zlé víry na straně žalobce, zachování základního účelu dotace ani ohrožení udržitelnosti projektu.

[35] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

**Poučení:**

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 26. září 2023

JUDr. Viktor Kučera  
předseda senátu