



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobce: **T design s.r.o.**, se sídlem Brněnská 1997/29a, Hradec Králové, zastoupen advokátem JUDr. Ondřejem Moravcem, Ph.D., se sídlem Malé náměstí 124, Hradec Králové, proti žalovanému: **Generální finanční ředitelství**, se sídlem Lazarská 15/7, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2021, č. j. 28533/21/7700-40470-010198, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 9. 2023, č. j. 15 Af 13/2021 - 47,

**t a k t o :**

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

**Odůvodnění:**

### I. Vymezení věci

[1] Předmětem posouzení v projednávané věci je oprávněnost žádosti žalobce o prominutí odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně, kterého se dopustil jako příjemce dotace poskytnuté Ministerstvem průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“ nebo „poskytovatel“) na projekt „Inovace postupu vstřikování R RIM č. 4.1 IN01/074“ na základě rozhodnutí MPO ze dne 30. 7. 2008. Finanční úřad pro Královéhradecký kraj (dále jen „správce daně“) provedl u žalobce daňovou kontrolu a zjistil, že žalobce porušil pravidla čerpání dotace, a to povinnost postupovat při výběru dodavatelů v souladu s Pravidly pro výběr dodavatelů, které tvořily přílohu podmínek poskytnutí dotace. Konkrétně žalobce neprovedl výběrové řízení na zakázku technické zhodnocení stavby, jejíž předpokládaná cena měla přesáhnout 500 000 Kč. Správce daně vydal dne 28. 1. 2013 dva

platební výměry, kterými vyměřil žalobci za porušení rozpočtové kázně odvod do Národního fondu ve výši 1 694 899 Kč a odvod do státního rozpočtu ve výši 299 100 Kč. Žalobce podal proti těmto platebním výměrům odvolání, která Odvolací finanční ředitelství rozhodnutími ze dne 1. 8. 2013 zamítlo. Správce daně následně žalobci platebními výměry ze dne 14. 8. 2013 předešpal penále ve výši 299 100 Kč a ve výši 1 694 899 Kč.

[2] Dne 15. 10. 2013 podal žalobce žádost o prominutí odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále s nimi spojeného mimo jiné s odůvodněním, že čerpání dotace průběžně konzultoval s poskytovatelem dotace (zde zastoupeným agenturou CzechInvest), který žádné pochybení ze strany žalobce neshledal. Žádné pochybení neshledalo ani MPO v rámci následné kontroly čerpání dotace.

[3] Žalovaný rozhodoval o žádosti žalobce celkem třikrát; ani jednou žádosti nevyhověl. Jeho první rozhodnutí ze dne 16. 12. 2014 zrušil městský soud rozsudkem ze dne 29. 7. 2016, č. j. 11 Af 9/2015 - 27, pro nepřezkoumatelnost a zavázal žalovaného, aby se v novém rozhodnutí vypořádal s konkrétními důvody žádosti žalobce a aby vyložil neurčitý právní pojem *důvody hodné zvláštního zřetele*, pro které lze odvod či penále za porušení rozpočtové kázně prominout. Druhé rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2017 městský soud rozsudkem ze dne 10. 2. 2021, č. j. 9 Af 11/2017 - 61, opět zrušil, tentokrát pro nezákonnost, neboť žalovaný nerespektoval jeho závazný právní názor vyslovený v předchozím zrušujícím rozsudku.

[4] Žalovaný poté vydal v záhlaví specifikované rozhodnutí, kterým žádost žalobce potřetí zamítl. Vycházel přitom z právní úpravy uvedené v § 44 odst. 2 písm. a), b) a § 44a odst. 12 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a z Pokynu č. GFŘ - D- 17 k rozhodování ve věci žádostí o prominutí odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně (dále jen „Pokyn GFŘ“), který vymezuje skutečnosti, v jejichž faktickém naplnění lze spatřovat *důvody hodné zvláštního zřetele* ve smyslu § 44a odst. 12 rozpočtových pravidel, pro něž může žalovaný přistoupit k prominutí odvodu anebo penále za porušení rozpočtové kázně. Žalovaný vysvětlil, že pochybení při čerpání dotace spočívající v neprovedení výběrového řízení u prostředků zahrnujících rovněž prostředky z EU je považováno za natolik závažné porušení pravidel hospodářské soutěže, že má za následek ponechání (neprominutí) vyměřených částek odvodu a penále k úhradě (viz čl. V odst. 1 Pokynu GFŘ). Připomněl také, že poskytovatel dotace není tím, kdo závazně určuje, zda došlo k porušení rozpočtové kázně dle stanovených podmínek čerpání dotace. Pouze správce daně je orgánem, který spravuje odvody za porušení rozpočtové kázně, a tedy i zjišťuje skutečnosti rozhodné pro vyměření odvodu. Legitimní očekávání žalobce, že postupuje při čerpání dotace správně, nelze dovodit z faktu, že žalobce uskutečnění projektu konzultoval s poskytovatelem dotace či agenturou CzechInvest, kteří mu nesdělili žádné přímé výhrady. Žalobci se totiž nedostalo žádného „konkrétního ujištění“ o správnosti jeho postupu ve smyslu judikatury Soudního dvora EU citované v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, č.j. 1 Afs 60/2012 - 31. Žalobce navíc nepředložil žádné výstupy z kontrol provedených poskytovatelem dotace či agenturou CzechInvest, proto ani nelze posoudit, jaké kontroly byly prováděny a co přesně bylo jejich předmětem.

## II. Rozsudek městského soudu

pokračování

[5] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou městský soud v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Konstatoval, že žalovaný tentokrát v potřebném rozsahu hodnotil a interpretoval neurčitý právní pojem *důvody hodné zvláštního zřetele* ve vztahu ke konkrétním okolnostem případu, a dostal tak závaznému právnímu názoru vyjádřenému v předchozích zrušujících rozsudcích. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že na žádost žalobce nebylo možno aplikovat čl. IV odst. 1 písm. d) pokynu GFŘ, který se vztahuje na případy, kdy příjemce dotace poruší stanovené podmínky či zákonné ustanovení v přímé souvislosti se situací, která byla státem zapříčiněna či změněna. Žalovaný zdůraznil, že žalobce podmínky poskytnutí finančních prostředků znal a porušení těchto podmínek se dopustil bez souvislosti s jednáním státu. Rozdílný právní názor poskytovatele a správce daně na porušení pravidel čerpání dotace nelze dle žalovaného považovat za státem změněnou či zapříčiněnou situaci, která dané porušení způsobila.

[6] V souvislosti s namítaným nedostatečným zjištěním skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, městský soud uvedl, že se jedná o řízení o žádosti, a je tak primárně v zájmu žadatele (žalobce), aby vyvinul dostatečnou aktivitu pro kladné vyřízení žádosti. Žalovaný proto nebyl povinen žalobce vyzývat k doložení dalších skutečností, které by (snad) mohly vést k vyhovění jeho žádosti.

[7] Soud rovněž uzavřel, že na věc nebylo možno použít čl. V odst. 1 písm. b) Pokynu GFŘ týkající se neoprávněného dělení předmětu plnění veřejné zakázky, neboť toto ustanovení nedopadá na situace, kdy příjemce dotace v rozporu se zákonem a podmínkami dotace neprovede výběrové řízení, jak tomu bylo i v případě žalobce.

[8] Nakonec soud upozornil, že jakákoliv argumentace žalobce stran uložené sankce a související námitka, podle níž napadené rozhodnutí popírá zásadu individualizace sankce, se naprosto míjí s meritem věci. V řízení o žádosti o prominutí odvodu či penále totiž nelze měnit pravomocná rozhodnutí, jimiž byly uloženy odvody a penále.

### III. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu jeho nezákonnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného.

[10] Stěžovatel nejprve namítl, že městský soud nezohlednil individuální okolnosti projednávané věci v kontextu právního názoru vyjádřeného v předešlém zrušujícím rozsudku. Specifikem tohoto případu je skutečnost, že spornou otázku řešenou při daňové kontrole (tj. povinnost vypsát výběrové řízení na technické zhodnocení stavby) odlišným způsobem hodnotil poskytovatel dotace v průběhu realizace projektu a správce daně při navazující kontrole. Hodnocení čerpání dotace jejím poskytovatelem doložil stěžovatel rovněž dopisem Ing. Jana Piskáčka, zástupce ředitele OSIF MPO ze dne 22. 12. 2014, jenž potvrzoval správnost stěžovatelova postupu. Tento nesoulad hodnocení je dle stěžovatele relevantní skutečností pro rozhodování o prominutí odvodu a penále. K tomuto závěru ostatně dospěl i městský soud ve druhém zrušujícím rozsudku, v němž v bodě 46 uvedl, že čl. IV bod 1 písm. d) Pokynu GFŘ (podle něhož se výjimečným případem, kdy k porušení rozpočtové kázně došlo, rozumí státem změněná a zapříčiněná situace) může

odpovídat vylíčenému skutkovému stavu. Žalovaný přesto ve třetím rozhodnutí o žádosti stěžovatele setrval na mimoběžném konstatování, že poskytovatel dotace není tím, kdo závazně určuje, zda byly finanční prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu čerpány oprávněně. Městský soud ovšem překvapivě v napadeném rozsudku svůj předešlý závěr opustil.

[11] Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2012, č. j. 1 Afs 59/2012 - 34, je dle stěžovatele nepřiléhavý; tento rozsudek toliko potvrzuje obecné východisko, že názor poskytovatele není relevantní pro závěr o tom, zda k porušení rozpočtové kázně došlo. S ohledem na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2023, sp. zn. III. ÚS 1344/23, (bod 29) stěžovatel shrnul, že okolnost, že se správce daně a poskytovatel dotace rozcházel v právní kvalifikaci jednání žalobce, je důvodem, který byl žalovaný povinen zohlednit při rozhodování o prominutí odvodu a penále, a zároveň se jedná o důvod, pro který měly být odvod a penále alespoň částečně prominuty.

[12] Stěžovatel je přesvědčen, že městský soud popřel zásadu proporcionality, pokud uzavřel, že námitka individualizace sankce měla být vznesena v předchozím řízení a že v tomto řízení (o žádosti o prominutí odvodu a penále) již pro tyto úvahy není prostor. Toto východisko nezohledňuje dobový kontext, v němž správce daně o odvodu za porušení rozpočtové kázně rozhodoval. Odvod byl stěžovateli vyměřen 28. 1. 2013, tedy dlouho před tím, než se ustálila judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se relevance závažnosti porušení rozpočtové kázně a uplatňování zásady přiměřenosti při správě dotací (viz usnesení rozšířeného senátu ve věci města Krnov ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 - 33, č. 3854/2019 Sb. NSS). Do té doby se uplatňoval striktní pohled, podle něhož je porušení podmínek čerpání dotace porušením rozpočtové kázně, jehož následkem je vznik povinnosti k odvodu. Individualizace důsledků tohoto porušení pro příjemce dotace byla v tomto mechanismu zajišťována právě prostřednictvím institutu prominutí odvodu a penále. Městský soud byl proto při rozhodování o prominutí odvodu či penále povinen zohlednit veškeré skutkové okolnosti projednávané věci včetně dobré víry žalobce a nejednotného názoru orgánů státu.

[13] Stěžovatel rovněž městskému soudu vytkl nesprávnou aplikaci čl. V Pokynu GFŘ, který rozlišuje mezi neprovedením výběrového řízení a neoprávněným dělením zakázky. Každé z těchto porušení je přitom postihováno jinak, což odpovídá různé míře závažnosti nedostatku. Typová škodlivost jednání stěžovatele nedosahuje škodlivosti jednání spočívající v neprovedení výběrového řízení, neboť stěžovatel své povinnosti neignoroval. Stěžovatel nerozdělil zakázky účelově, což dokládá skutečnost, že každou zakázku zadal jinému dodavateli. Stěžovatel v dobré víře nepoptával generálního dodavatele, který by následně zajišťoval plnění prostřednictvím subdodavatelů, ale vykonával koordinační činnost sám.

[14] Nakonec stěžovatel brojil proti závěru městského soudu týkajícímu se zjišťování skutkového stavu správním orgánem v řízení o prominutí odvodu či penále. Soud nesprávně argumentoval právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku ze dne 24. 3. 2021, č. j. 10 Azs 226/2020 - 5, vztahujícím se ke zcela jinému druhu řízení. I v případě řízení o žádosti o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně se dle stěžovatele uplatní obecná povinnost správce daně zjistit skutkový stav co nejúplněji. Správní orgán musí vymezit okruh skutečností, jež považuje za podstatné, a oznámit účastníkovi řízení, že již shromáždil podklady rozhodnutí a je připraven o žádosti rozhodnout. Žalovaný ovšem takový úkon vůči stěžovateli neučinil. Nelze proto klást k tíži stěžovatele, že určité

pokračování

okolnosti (zde nepředložení výstupů z kontrol provedených poskytovatelem dotace či CzechInvestem) zůstaly neobjasněny.

[15] Žalovaný ve svém vyjádření setrval na důvodech napadeného rozhodnutí a odkázal rovněž na své vyjádření k žalobě. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost **není** důvodná.

[18] Podle § 44a odst. 12 rozpočtových pravidel „*generální finanční ředitelství může z důvodů hodných zvláštního zřetele zcela nebo zčásti prominout odvod za porušení rozpočtové kázně nebo penále za prodlení s ním, s výjimkou odvodu neoprávněně použitých nebo zadržovaných peněžních prostředků podle § 44 odst. 2 písm. a) a b) nebo odvodu peněžních prostředků podle § 44 odst. 2 písm. i).*

[19] Nejvyšší správní soud nejprve považuje za důležité shrnout podstatu řízení o prominutí odvodu/penále za porušení rozpočtové kázně. Obecně byl institut prominutí daně a jejího příslušenství (tzn. promíjení daňových dluhů) vždy vnímán jako „milost“ (dobrodiní) ze strany státu, jako výjimečné osvobození konkrétního případu od daňové povinnosti (srov. rozsudek ze dne 29. 4. 2014, čj. 8 Afs 63/2013 - 30). Smyslem rozhodnutí o prominutí odvodu či penále tak není nahrazovat úvahu, která náleží již do fáze samotného vyměření odvodu, resp. penále. Institut prominutí odvodu či penále proto není možné vnímat jako další opravný prostředek proti jejich vyměření. Jedná se o rozhodnutí mimořádné povahy vydávané ve sféře volného uvážení, při kterém je správní orgán omezován principy platícími v právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání a zákazu libovůle (viz rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2019, č. j. 10 Afs 65/2018 - 42). Legitimní očekávání žadatelů se v tomto případě odvíjí od Pokynu GFŘ, který stanovuje jednotná pravidla pro vyhodnocení žádostí o prominutí odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně.

[20] Institut prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně by tedy měl zohledňovat určité výjimečné případy, ve kterých je namíste příjemce dotace od placení odvodu „osvobodit“. V řízení o prominutí odvodu by se již správní orgán neměl zabývat důvody pro jeho vyměření, neboť o nich již bylo pravomocně rozhodnuto v samostatném řízení. Nutno ovšem podotknout, že Pokyn GFŘ, který stanovuje pravidla pro posuzování prominutí odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně tuto systematiku plně nerespektuje. Do určité míry totiž zavazuje správní orgán, aby i v případě rozhodování o prominutí odvodů a penále hodnotil okolnosti porušení rozpočtové kázně a rovněž se zabýval s tím souvisejícími námitkami žadatele o prominutí.

[21] V posuzované věci je nejprve nutné se vypořádat s otázkou, zda žalovaný postupoval v souladu s právním názorem vyjádřeným v předchozím zrušujícím rozsudku, kterým je dle s § 78 odst. 5 s. ř. s. při svém dalším rozhodování věci vázán.

[22] Městský soud ve druhém zrušujícím rozsudku v bodě 46 konkrétně vyslovil: „Z textu Pokynu GFR pak soud seznal, že důvody hodné zvláštního zřetele jsou primárně vymezeny v čl. IV tohoto pokynu, kde bod 1 odkazuje na výjimečné případy, jimiž se rozumí situace, kdy k porušení rozpočtové kázně došlo. Pod bodem (d) se takovým výjimečným případem rozumí státem změněná či zapříčiněná situace. Toto ustanovení přitom může odpovídat v napadeném rozhodnutí vylíčenému skutkovému stavu, kdy žalobkyně poukazovala na skutečnost, že dvě státní instituce (MPO a agentura Czechinvest) neshledaly na straně žalobkyně pochybení, dotaci proplatily a neupozornily na jakýkoli problém. Žalovaný se však ani s touto otázkou nijak nevypořádal a žádnou úvahu směřující k posouzení této námitky neučinil.“ V bodě 49 pak městský soud uvedl, že „V daném případě sice žalovaný po vydání zrušujícího rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2016, č. j. 11 Af 9/2015 - 27 v intencích závazného právního názoru soudu konstatoval, že k žalobkyní uvedeným důvodům nepřihlédl, neboť tyto důvody nejsou relevantní pro řízení o prominutí uloženého odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně, avšak již nevysvětlil, z jakého důvodu nejsou relevantní a jaká úvaha jej k zamítavému závěru vedla. Bylo na žalovaném, aby se zabýval konkrétními skutkovými okolnostmi ve vztahu k žalobkyní tvrzeným důvodům hodným zvláštního zřetele, nikoli ve vztahu k otázce, zda k porušení rozpočtové kázně vůbec došlo.“

[23] Stěžovatel ve své kasační stížnosti závěry tohoto zrušujícího rozsudku do určité míry desinterpretuje, pokud uvádí, že městský soud v nyní napadeném rozsudku svůj předchozí názor překvapivě opustil. Městský soud totiž žalovaného nezavázal k tomu, aby situaci stěžovatele, kdy jeho postup při čerpání dotace byl rozdílně hodnocen správcem daně (který shledal pochybení a stanovil odvody za porušení rozpočtové kázně) a dvěma státními institucemi – MPO a CzechInvestem (které považovaly jeho postup za správný), automaticky považoval za výjimečný případ spočívající ve státem změněné či zapříčiněné situaci dle čl. IV bodu 1 písm. d) Pokynu GFR. Soud sice poznamenal, že stěžovatelem vylíčený skutkový stav by takto hodnocen být mohl, zároveň však uvedl, že tyto úvahy musí učinit sám žalovaný. Ten je povinen vzít v úvahu všechny stěžovatelem vylíčené skutkové okolnosti a případně vysvětlit, proč nejsou relevantní pro posouzení žádosti o prominutí uloženého odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně. Zároveň soud zdůraznil, že žalovanému již nepřísluší se zabývat otázkou, zda k porušení rozpočtové kázně vůbec došlo.

[24] Nejvyšší správní soud po prostudování napadeného rozhodnutí žalovaného shodně s městským soudem dospěl k závěru, že žalovaný uvedenému pokynu vyjádřenému ve druhém zrušujícím rozsudku dostal. V intencích tohoto právního názoru se dostatečně zabýval konkrétními skutkovými okolnostmi věci a přezkoumatelným způsobem vysvětlil, jaké úvahy ho vedly k zamítnutí stěžovatelovy žádosti. Z odůvodnění jeho rozhodnutí je zřejmé, proč skutečnost, že dvě instituce neshledaly v postupu stěžovatele při čerpání dotace pochybení a neupozornily ho na jakýkoliv problém, nepředstavuje důvod zvláštního zřetele hodný, pro který by bylo možné předepsané odvody a penále za porušení rozpočtové kázně prominout. Žalovaný v této otázce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2012, č. j. 1 Afs 59/2012 - 34 (v němž soud vycházel rovněž z rozhodovací praxe Soudního dvora EU), který vymezuje podmínky pro uplatnění legitimního očekávání

pokračování

správnosti postupu příjemce podpory. V této souvislosti kasační soud podotýká (jak upozornil i stěžovatel), že tento rozsudek byl vydán ve věci vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, a jeho závěry se tedy primárně vztahují k tomuto řízení. Ostatně i samotná námitka stěžovatele, že postupoval při čerpání dotace v dobré víře, neboť jeho postup byl schválen poskytovatelem dotace, je spíše uplatnitelná již v řízení o vyměření odvodu. Stěžovatel ovšem pravomocné stanovení odvodů a penále nezpochybnil u soudu, a tuto námitku považuje za stěžejní až nyní v řízení o prominutí odvodů a penále.

[25] Žalovaný stěžovateli v napadeném rozhodnutí vysvětlil, za jakých podmínek by ujištění ze strany poskytovatele podpory založilo legitimní očekávání příjemce dotace, které by odůvodňovalo nevyměření odvodu, resp. penále. Předpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání by bylo poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, která mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena, a dále skutečnost, že tato ujištění nejsou ve zjevném rozporu s použitelnými právními předpisy. V případě stěžovatele tyto podmínky naplněny nebyly, neboť v řízení nevyplývalo, že by taková ujištění stěžovatel od poskytovatele dotace skutečně obdržel. Zároveň žalovaný v této skutečnosti neshledal ani některý z důvodů hodných zvláštního zřetele uvedený v Pokynu GFŘ, pro který by bylo namísto pravomocně uložený odvod a penále prominout. Stěžovatel totiž nedoložil, že by mu poskytovatele dotace nebo Czechinvest výslovně schválil jeho postup již před čerpáním dotace. Městský soud v této souvislosti trefně poznamenal, že stěžovatelem zmiňovaný dopis zástupce ředitele OSIF MPO ze dne 22. 12. 2014 nijak neprokazuje, že by stěžovatel již v době čerpání dotace byl ze strany poskytovatele ujištěn, že postupoval správně, pokud v dané situaci nerealizoval výběrové řízení (a dopustil se tak pochybení, které shledaly daňové orgány v řízení o vyměření odvodu). Navíc lze dodat, že v tomto dopisu zástupce ředitele OSIF MPO vyjadřuje toliko přesvědčení, že stěžovatel v daném případě postupoval v souladu s Pravidly pro výběr dodavatelů, netvrdí však, že by stěžovatel svůj postup s MPO již před čerpáním finančních prostředků či v jeho průběhu konzultoval, resp. že by mu poskytovatel dotace jeho konkrétní postup jakkoliv schválil. Lze tak shrnout, že víru ve správnost svého postupu stěžovatel dovozoval z toho, že mu finanční prostředky byly vyplaceny a že rámci průběžných a následných kontrol čerpání dotace MPO neshledalo žádné pochybení. Za této situace žalovaný neshledal důvod pro prominutí odvodu.

[26] Žalovaný tedy v napadeném rozhodnutí vzal v úvahu stěžovatelem tvrzenou skutečnost, že byl jeho postup při čerpání dotace odlišně hodnocen ze strany poskytovatele dotace a správce daně, a vysvětlil, proč se nejedná o důvod zvláštního zřetele hodný ve smyslu Pokynu GFŘ, pro který by bylo namísto žádosti o prominutí vyhovět. Nejvyšší správní soud by sice považoval za žádoucí, pokud by žalovaný v intencích závazného pokynu druhého zrušujícího rozsudku městského soudu podrobněji vyložil, v jakých případech by se mohlo jednat o „státem změněnou či zapříčiněnou situaci“ ve smyslu čl. IV odst. 1 písm. d) Pokynu GFŘ, považuje však za přezkoumatelnou úvahu žalovaného, proč se v daném případě o takovou situaci nejednalo. Pro úplnost soud konstatuje, že důvod pro prominutí odvodu spočívající ve „státem změněné či zapříčiněné situaci“ nelze v obdobných věcech vykládat natolik přísně, že by pod něj mohly spadat jen takové případy, v nichž jsou striktně naplněny judikaturou stanovené předpoklady pro uplatnění legitimního očekávání v řízeních o vyměření odvodu. Pro účely řízení o prominutí odvodu musí správní orgán uplatnit jiná, typicky mírnější kritéria, kterými posoudí dobrou víru žadatele spočívající v předchozím ujištění poskytovatelem dotace o správnosti jeho postupu

při čerpání finančních prostředků. To ovšem na posouzení nyní projednávané věci nic nemění, protože stěžovatel předchozí souhlas poskytovatele dotace či CzechInvestu s jeho postupem nijak konkrétně nedoložil. Jak již bylo zmíněno výše, za dostatečný důvod pro prominutí odvodu nelze považovat skutečnost, že stěžovateli byly finanční prostředky vyplaceny, resp. že nebyl při průběžných či následných kontrolách ze strany poskytovatele dotace na žádné pochybení upozorněn.

[27] Závěry žalovaného vedoucí k neprominutí odvodu a penále se nijak neprotiví ani závěrům Ústavního soudu uvedeným ve stěžovatelem odkazovaném nálezu sp. zn. III. ÚS 1344/23. Ústavní soud zde v souvislosti s posuzováním oprávněnosti krácení dotace akcentoval potřebu pečlivého zvažování intenzity nesplnění právní povinnosti při čerpání dotace (resp. zákonem stanovených podmínek) ve vztahu k negativním dopadům vyplývajícím z tohoto porušení. Úvahy uvedené v tomto nálezu se ovšem primárně vztahují již k řízení, v němž se posuzuje porušení rozpočtové kázně a jeho intenzita; o takové řízení se však v posuzované věci nejedná. Nyní bylo předmětem řízení toliko posoudit, zda nejsou dány důvody, pro které by bylo namíste stanovený odvod či penále za porušení rozpočtové kázně prominout. Žalovaný přitom v souladu s pravidly uvedenými v Pokynu GFŘ tyto důvody v případě stěžovatele neshledal.

[28] Městský soud správně zdůraznil, že námitka individualizace sankce, resp. porušení zásady proporcionality, měla být vznesena již v řízení o stanovení odvodu, a nikoliv až nyní v souvislosti s žádostí o prominutí odvodu a penále. Stěžovatel argumentoval usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 - 33, č. 3854/2019 Sb. NSS, v němž rozšířený senát vysvětlil, 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. Podle rozšířeného senátu „*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 (§ 44a odst. 4 rozpočtových pravidel, ve znění do 29. 12. 2011) a své rozhodnutí náležitě odůvodnit*“. Stěžovateli ovšem nelze přisvědčit, že by toto usnesení představovalo zásadní zlom v posuzování přiměřenosti uloženého odvodu. Došlo spíše ke sjednocení dosud nesourodé rozhodovací praxe a k vyjasnění kritérií pro stanovení výše odvodu s ohledem na různou intenzitu porušení rozpočtové kázně. Stěžovatel měl možnost námitku nepřiměřenosti uložené sankce sám uplatnit již v řízení o vyměření odvodu a případně v navazujících soudních řízeních; tuto možnost však nevyužil. V řízení o prominutí odvodu již tato námitka nemá místo.

[29] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že by žalovaný nesprávně aplikoval čl. V Pokynu GFŘ. Z pravomocných rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství o odvolání proti platebním výměrům stanovujícím odvody za porušení rozpočtové kázně je zřejmé, že porušení ze strany stěžovatele spočívalo v neprovedení výběrového řízení na dodavatele technického zhodnocení stavby, čímž došlo k porušení Pravidel pro výběr dodavatelů, konkrétně podmínky „nerozdělit zakázku s cílem vyhnout se výběrovému řízení“. Potřeba „Technického zhodnocení stavby“ byla předem známa, neboť to bylo uvedeno v Podnikatelském záměru a rozepsáno v položkovém rozpočtu projektu, kde na něj bylo rozpočtováno celkem 2 770 000 Kč; v žádosti o platbu pak byly v této souvislosti vykázané náklady ve výši 3 323 331 Kč. Stěžovatel však výběrové řízení neprovedl, namísto toho realizoval technické zhodnocení budovy nákupem služeb a materiálu celkem od 22



pokračování

dodavatelů. Je tedy zřejmé, že porušení rozpočtové kázně spočívalo v případě stěžovatele v neprovedení výběrového řízení, a to v rámci dotace, která byla z části financována z prostředků EU. Žalovaný tedy správně použil výjimku stanovenou v čl. V (Ostatní důvody hodné zvláštního zřetele) bodu 1 Pokynu GFŘ, podle níž se nepostupuje podle následujících ustanovení tohoto článku při neprovedení výběrového řízení u prostředků obsahujících prostředky z EU. Nejvyšší správní soud na tomto místě opakovaně připomíná, že žalovaný ani nemohl porušení stěžovatele při čerpání dotace hodnotit jinak než Odvolací finanční ředitelství v pravomocných rozhodnutích týkajících se stanovení odvodů, neboť ta jsou pro něj závazná.

[30] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem rovněž v hodnocení otázky zjišťování skutkového stavu správním orgánem v řízení o žádosti o prominutí odvodu či penále. Městský soud zcela správně zdůraznil, že se jedná o řízení o žádosti, v němž je primárně v zájmu žadatele předložit veškeré podklady a tvrdit všechny skutečnosti na podporu kladného vyřízení žádosti. Naopak to není správní orgán, kdo by měl sám aktivně vyhledávat další možné důvody, které by mohly vést k úspěchu žadatele. V tomto ohledu městský soud případně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Azs 226/2020 - 5, který se sice zabýval jiným řízením, ovšem jeho obecné závěry týkající se řízení o žádosti jsou použitelné i na nyní posuzovanou věc. Pokud stěžovatel žalovanému vytýká, že jej neseznámil s podklady rozhodnutí o žádosti (což, jak správně uvedl městský soud, nebylo jeho povinností), je třeba připomenout, že žalovaný rozhodoval o stěžovatelově žádosti již potřetí. Podklady spisu přitom zrekapituloval soud ve svém předchozím zrušujícím rozsudku, v němž rovněž popsal, jaké konkrétní okolnosti má žalovaný vzít v úvahu. Stěžovatel tak měl faktickou možnost se se správním spisem seznámit. Bylo přitom v zájmu stěžovatele, aby případně doplnil další podklady na podporu svých tvrzení. Žalovaný sám nebyl povinen takové další podklady aktivně vyhledávat.

## V. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[32] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 20. února 2024

Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu

