



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **České dráhy, a.s.**, sídlem nábreží L. Svobody 1222/12, Praha 1, zastoupená Mgr. Martinem Kramářem, LL.M., advokátem, sídlem Křižovnické náměstí 193/2, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, sídlem Letenská 525/15, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 7. 5. 2021, č. j. MF-3473/2018/1203-4, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 1. 2023, č. j. 16 Af 30/2021-87,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Regionální rada regionu soudružnosti Severozápad (dále jen „poskytovatel dotace“) poskytl žalobkyni (jako příjemci dotace) na základě smlouvy o poskytnutí dotace č. CZ.1.09/3. 2. 00/40.00966 ze dne 13. 4. 2012 (dále jen „smlouva o poskytnutí dotace“) peněžní prostředky na realizaci projektu „*MODERNÍ ŽELEŽNIČNÍ VOZIDLA PRO KARLOVARSKÝ KRAJ II*“, registrační číslo CZ.1.09/3. 2. 00/40.00966. Finanční prostředky poskytnuté z rozpočtu poskytovatele dotace činily podíl 37 % na celkových způsobilých výdajích projektu. Poskytovatel dotace žalobkyni dne 28. 2. 2014 proplatil dotaci ve výši 47 458 347,36 Kč.

[2] Úřad Regionální rady regionu soudružnosti Severozápad (dále jen „správce daně“) po auditu provedeném auditním orgánem žalovaného uložil žalobkyni platebním výměrem ze dne 8. 2. 2017, č. j. RRSZ 1202/2017, odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 11 862 982 Kč dle § 22 odst. 2 písm. b) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění účinném do 19. 2. 2015 (dále jen „malá rozpočtová pravidla“). Žalobkyně dle závěrů správce daně pochybila při realizaci nadlimitní veřejné zakázky s názvem „Dodávka 31 ks dvouvozových motorových jednotek“ (ev. č. 60050072), přičemž 2 ks z těchto jednotek byly financovány výše uvedenými dotačními prostředky. Dle správce daně žalobkyně porušila zásadu rovného zacházení s potenciálními uchazeči o veřejnou zakázku (dodavatel) tím, že po uzavření kupní smlouvy s vítězným uchazečem sjednala dne 17. 9. 2012 dodatek č. 4 k této smlouvě, jímž oproti podmínkám obsaženým v původní zadávací dokumentaci podstatně změnila práva a povinnosti smluvních stran. Podle původní kupní smlouvy a zadávacích podmínek byl dodavatel zavázán k úhradě smluvní pokuty pro případ nedodání motorové jednotky (včetně příslušné dokumentace a certifikátů) ve sjednaném termínu plnění. Sporný dodatek ke kupní smlouvě však tuto povinnost vybraného dodavatele omezil v případě, kdy jednotku bude žalobkyně moci provozovat alespoň v režimu zkušebního provozu s cestujícími. Správce daně dospěl k závěru, že pokud by takové zúžení povinnosti platit smluvní pokutu bylo obsaženo již v původní zadávacích podmínkách, mohl se do zadávacího řízení přihlásit i jiný dodavatel a podat výhodnější nabídku. Žalobkyně jako zadavatel veřejné zakázky tak dle správce daně porušila § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 31. 3. 2012 [rozhodným zněním je znění účinné ke dni zahájení zadávacího řízení (dále jen „ZVZ“)]. Žalobkyně tímto jednáním narušila hospodářskou soutěž, neboť mohla ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Z odůvodnění platebního výměru vyplývá, že správce daně popsané porušení ZVZ posoudil též jako porušení čl. XI odst. 1 smlouvy o poskytnutí dotace, dle které byla žalobkyně jako příjemce dotace povinna uskutečňovat zadávání veřejných zakázek v souladu s ZVZ, což představuje neoprávněné použití peněžních prostředků (§ 22 odst. 2 malých rozpočtových pravidel), a tedy porušení rozpočtové kázně [§ 22 odst. 1 písm. c) téhož zákona]. Následkem toho žalobkyni vznikla povinnost provést odvod za porušení rozpočtové kázně do rozpočtu, z něhož jí byly peněžní prostředky poskytnuty (§ 22 odst. 4 téhož zákona).

[3] Při stanovení výše odvodu správce daně vycházel z výše schválených způsobilých výdajů na 2 ks motorových jednotek financovaných z výše popsané dotace a poměru financování z dotace 37 %. V souladu se smlouvou o poskytnutí dotace pak uložil „finanční opravu“ (tedy předepsal odvod) toliko ve výši 25 % poskytnutých prostředků. Dodatkem č. 1 smlouvy o poskytnutí dotace ze dne 8. 8. 2013 totiž poskytovatel dotace zohlednil novelizaci malých rozpočtových pravidel a sjednal (v souladu s jejich § 22 odst. 5 ve znění od 1. 1. 2012) s žalobkyní možnost nižších odvodů za porušení méně závažných povinností vymezených nově v příloze č. 3 smlouvy o poskytnutí dotace. Dle bodu 21 části I uvedené přílohy finanční oprava v případě tzv. jiného závažného porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, které mohlo mít vliv na výběr nejvhodnější nabídky, činí 25 % z poskytnuté částky. Vedle odkazu na toto smluvní ujednání správce daně zároveň odůvodnil přiměřenost zvolené výše uloženého odvodu odkazem na rozhodnutí Komise C(2013) 9527 ze dne 19. 12. 2013, které ve své příloze stanovilo výši finančních oprav prováděných Komisí v případě zjištěných nesrovnalostí spočívajících v nedodržení pravidel

pokračování

pro zadávání veřejných zakázek (dále jen „sazebník Evropské komise“). Podle tohoto sazebníku, konkrétně jeho bodu 22, činí v případě podstatné změny prvků veřejné zakázky obsažených v oznámení veřejné zakázky nebo v zadávacích podmínkách finanční oprava shodně 25 % hodnoty veřejné zakázky, případně s přičtením zvýšení její hodnoty, které bylo důsledkem podstatné změny jejích prvků. Správce daně uvedl, že jednání žalobkyně jako příjemce dotace mělo potenciálně odrazující účinek na případné uchazeče o dodávku v celé hodnotě veřejné zakázky. Skutečnost, že některé smluvní pokuty by případně nebyly uplatněny, tedy není relevantní.

[4] Odvolání žalobkyně směřující proti platebnímu výměru žalovaný zamítl rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku a prvostupňový platební výměr potvrdil. Ztotožnil se se závěrem správce daně, že došlo k porušení rozpočtové kázně, neboť žalobkyně porušila § 6 ZVZ, a tedy při použití poskytnutých peněžních prostředků z veřejného rozpočtu porušila povinnost stanovenou právním předpisem nebo smlouvou o poskytnutí dotace (§ 22 odst. 1 a 2 malých rozpočtových pravidel).

[5] K výši odvodu žalovaný uvedl, že uzavření sporného dodatku ke kupní smlouvě představovalo porušení ZVZ spočívající ve změně původních zadávacích podmínek (konkrétně v upuštění od smluvní pokuty za pozdě dodané motorové jednotky), tedy porušení „nepeněžní“ povinnosti bez ohledu na počet jednotek dodaných opožděně. Sazba finanční opravy ve výši 25 % odpovídá dle žalovaného závažnosti pochybení, neboť zohledňuje možný jiný (příznivější) výsledek celého zadávacího řízení, pokud by obsah původních zadávacích podmínek odpovídal znění po úpravě provedené sporným dodatkem ke kupní smlouvě.

[6] Žalobkyně napadla toto rozhodnutí žalobou, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Krajský soud považoval za srozumitelný, přezkoumatelný a rovněž správný závěr správních orgánů, že žalobkyně uzavřením sporného dodatku ke kupní smlouvě s vítězným uchazečem o veřejnou zakázku podstatně změnila zadávací podmínky a smlouvu, čímž mohla ovlivnit okruh uchazečů a výběr nejvhodnější nabídky, a tedy porušila § 6 ZVZ. Na podporu tohoto závěru krajský soud odkázal na dřívější rozsudek Nejvyššího správního soudu ve skutkově a právně obdobné věci sp. zn. 9 As 153/2019. Skutečnost, že nedošlo k navýšení kupní ceny a byl naplněn účel dotace, nebyly dle krajského soudu v této věci podstatné, neboť z pohledu možného ovlivnění veřejné zakázky se jednalo o skutečnosti nerozhodné. Potenciální uchazeči o veřejnou zakázku nemohli se změnou, k níž došlo uzavřením sporného dodatku ke kupní smlouvě, počítat, což mohlo ovlivnit jejich rozhodování, zda se zadávacího řízení zúčastní a s jakou nabídkou. K žalobním námitce, že vytýkané pochybení nepředstavovalo nesrovnalost ve smyslu příslušných evropských předpisů, neboť smluvní pokuta není příjmem, který by měl být odečten od způsobilých výdajů projektu, krajský soud uvedl, že se jedná o mimoběžnou argumentaci, neboť pochybení žalobkyně spočívalo v porušení pravidel pro veřejné zakázky obsažených v ZVZ, který provádí příslušné unijní předpisy. Jednání žalobkyně tedy představuje rovněž „nesrovnalost“ ve smyslu nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (dále jen „nařízení č. 1083/2006“). Krajský soud uvedl, že podle čl. 2 odst. 7 tohoto nařízení je nesrovnalostí porušení právních předpisů Společenství, *které vede nebo by mohlo vést*

ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Evropské unie, a to započtením neoprávněného výdaje do souhrnného rozpočtu.

[7] K nepřiměřenosti výše odvodu krajský soud v reakci na žalobní námitky uvedl, že ačkoli rozhodnutí Komise C(2013) 9527 zavazuje pouze orgány Komise, nelze jeho aplikaci vnitrostátními správními orgány v nyní souzené věci vytýkat jako pochybení. Dle krajského soudu ostatně samo rozhodnutí Komise doporučuje, aby orgány členských států užívaly stejná kritéria a sazby (neuplatní-li normy přísnější). Dle krajského soudu je aplikací sazebníku Evropské komise členskými státy zajišťována jednota rozhodovací praxe v celé Evropské unii. Použití tohoto předem stanoveného sazebníku finančních oprav krajský soud považoval s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu za rozumnou kombinaci požadavku právní jistoty a požadavku na dodržování principu proporcionality. U pochybení žalobkyně nebylo možno stanovit reálnou výši jeho finančních dopadů (reálná výše „odpuštěných“ smluvních pokut nepředstavuje výši finančních dopadů pochybení – k tomu viz dále), a proto bylo užití sazebníku správné. Sám sazebník Evropské komise dle krajského soudu odráží princip proporcionality finanční opravy (odvodu). Odůvodnění konkrétní výše odvodu správními orgány bylo sice dle krajského soudu stručné, avšak dostatečné a přezkoumatelné. Porušení rozpočtové kázně žalobkyní bylo dle krajského soudu poměrně závažné, neboť následně provedená podstatná změna podmínek zadávacího řízení na veřejnou zakázku mohla ovlivnit jeho výsledek a výslednou nabídkovou cenu. Protože změna mohla ovlivnit samotné rozhodnutí o účasti dalších uchazečů o veřejnou zakázku, je lhostejné, zda sporný dodatek v konkrétním smluvním vztahu žalobkyně s dodavatelem nakonec dopadl na všechny dodávané motorové jednotky, či jen některé z nich. Sazbu odvodu ve výši 25 % z poskytnutých prostředků krajský soud nepovažoval za zjevně nepřiměřenou. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku dovolávající se „polehčujících okolností“, které žalobkyně spatřovala ve snaze vyřešit jí nezaviněnou situaci hrozícího prodlení a dostat účelu smlouvy. Dle krajského soudu bylo na žalobkyni, jaké podmínky zadávacího řízení na počátku nastavila. Následný preferenční přístup k vybranému dodavateli, kterému žalobkyně umožnila vyhnout se smluvní pokutě za prodlení, nelze dle krajského soudu omluvit ani snahou o dosažení účelu dotace (dodatečným smluvním ujednáním o zkušebním provozu). Ani dílčí dodatečné výhody, které žalobkyně mohla uzavřením sporného dodatku získat (např. prodloužení záruční lhůty, dodržení smluvních závazků veřejné služby žalobkyně), nebyly dle krajského soudu v daném případě relevantní, neboť žalobkyně tvrzené výhody získala v důsledku vlastního protiprávního jednání při realizaci veřejné zakázky.

II. Kasační stížnost a vyjádření účastníků řízení

[8] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž nejprve zopakovala svá žalobní tvrzení, že uzavřením sporného dodatku nevznikla nesrovnalost ve smyslu nařízení č. 1083/2006, ani nebyla porušena rozpočtová kázeň. Krajský soud dle stěžovatelky posoudil věc nedostatečně, jeho závěry o hypotetickém dopadu na okruh uchazečů o veřejnou zakázku stěžovatelka pokládá za spekulativní. Krajský soud dle jejího názoru nezohlednil, že uzavření dodatku mělo pro stěžovatelku pozitivní dopady a že došlo k naplnění účelu dotace.

pokračování

[9] Stěžovatelka dále nesouhlasila se závěrem správních orgánů a krajského soudu, že vyměřená výše odvodu nebyla zjevně nepřiměřená. Dle stěžovatelky nebyl proveden test proporcionality a správní orgány se nezabývaly závažností tvrzeného porušení rozpočtové kázně a nezohlednily polehčující skutečnosti snižující závažnost vytýkaného porušení. Ani krajský soud pak vytýkané pochybení správních orgánů nenapravil.

[10] Dle stěžovatelky není sazebník Evropské komise závazným dokumentem pro národní orgány, a proto neměl být ve věci aplikován. Dle rozhodného znění § 22 odst. 5 malých rozpočtových pravidel měly správní orgány přihlédnout k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Tato kritéria však správní orgány neaplikovaly a zjednodušené vycházely ze sazebníku Evropské komise. Krajský soud pak tuto nesprávnou aplikaci práva nenapravil, v důsledku čehož je i jím vydaný rozsudek nezákonný. Soudem aprobovaný postup správních orgánů je dle stěžovatelky v rozporu s požadavky judikatury Nejvyššího správního soudu, dle které je třeba vždy zvažovat okolnosti konkrétního případu a vycházet z principu proporcionality, tedy vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší předepsaného odvodu, a dále zohlednit, zda došlo k naplnění účelu dotace. Obdobné požadavky stanovuje i judikatura Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“), která ukládá orgánům členských států, aby v souladu s čl. 98 odst. 2 nařízení č. 1083/2006 byla při určování výše opravy zohledňována následující tři kritéria: povaha zjištěné nesrovnalosti, její závažnost a finanční ztráta, která dotčenému fondu vznikla.

[11] Stěžovatelka poukázala na to, že sazebník Evropské komise ve většině případů (v případě 21 položek z celkem 25 položek sazebníku) stanoví dvě a více sazeb oprav pro určitou typovou nesrovnalost, přičemž u patnácti položek je výslovně stanoveno, že sazba má být zvolena dle závažnosti porušení. Pouze u čtyř typů nesrovnalostí je stanovena jediná sazba opravy, jako tomu je i v případě položky aplikované v nyní souzené věci. Stěžovatelce nebylo zřejmé, proč i v tomto případě nebylo možné výši finanční opravy odstupňovat. Dle stěžovatelky je sazebník Evropské komise u zmiňovaných čtyř položek v rozporu s kritérii stanovenými právní úpravou a ustálenou judikaturou, neboť neumožňuje zohlednit konkrétní okolnosti případu, závažnost porušení a vliv na účel dotace. Stěžovatelka rovněž uvedla, že správní orgány i krajský soud aplikovaly sazebník Evropské komise mechanicky, aniž uplatnily možnost diskrece. Vydaná rozhodnutí neobsahují přezkoumatelné odůvodnění o přiměřenosti sazby. Dle stěžovatelky se žádný ze státních orgánů nezabýval konkrétní situací a okolnostmi zmírňujícími závažnost případného porušení rozpočtové kázně.

[12] Dále stěžovatelka poukázala na rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 6. 12. 2022, č. j. 65 Af 68/2020, který ve skutkově a právně obdobné věci konstatoval, že výše odvodu nebyla správními orgány dostatečně odůvodněna, neboť se správní orgány nevypořádaly s namítanými okolnostmi zmírňujícími závažnost vytýkaného porušení rozpočtové kázně. Stěžovatelka také zopakovala výčet skutečností zmírňujících dle jejího názoru závažnost tvrzeného porušení rozpočtové kázně (dodané jednotky byly v době uzavření sporného dodatku plně způsobilé k provozu; zkušební provoz byl ekvivalentem běžného provozu a stěžovatelka zajišťovala dopravní obslužnost v příslušných krajích; stěžovatelce nevznikla škoda v podobě smluvních sankcí a neplnění závazku veřejné služby a nebyla narušena její pověst; uzavření sporného dodatku umožnilo

naplnit účel dotace; o zkušební provoz mohl požádat pouze dodavatel stěžovatelky, uzavření dodatku tak bylo nezbytné; sporný dodatek měnil celkově hospodářskou rovnováhu výrazně ve prospěch stěžovatelky, jak vyplývá ze znaleckého posudku; dodatek měl omezený dopad a jeho uzavření tak nezasáhlo veřejnou zakázku v celém rozsahu). Stěžovatelka považovala hodnocení provedené krajským soudem za nepřiměřeně přísné. Připomněla, že nemohla předvídat a ve smluvních podmínkách ošetřit, že bude třeba řešit krizi a využít institut zkušebního provozu. Korekce ve výši 25 % je dle jejího názoru ve zjevném nepoměru k porušení zákona o veřejných zakázkách, které nemělo dopad na naplnění účelu dotace.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na skutečnost, že ve věci došlo k porušení rozpočtové kázně, neboť stěžovatelka porušila ZVZ následnou podstatnou změnou podmínek veřejné zakázky, což zpětně zvýhodnilo vítězného uchazeče (dodavatele) před ostatními potenciálními uchazeči (přihlášenými i nepřihlášenými). Následky tohoto porušení nešlo dle žalovaného přesně kvantifikovat, neboť nebylo možno určit, jak by se zadávací řízení vyvinulo, kdyby byly všem potenciálním uchazečům na počátku známy podmínky, za nichž nakonec zakázku plnil vítězný uchazeč. Tuto potencialitu narušení hospodářské soutěže bylo na místě postihnout jako porušení rozpočtové kázně.

[14] Vyměřená výše odvodu byla dle žalovaného přiměřená okolnostem případu. Odvod byl přiměřený závažnosti porušení, přičemž proporcionalita byla zohledněna výběrem příslušného typu porušení v sazebníku Evropské komise se stanovenou procentní sazbou, čímž bylo zajištěno rovněž zohlednění podstatné množiny stěžovatelkou poukazovaných okolností této konkrétní věci. Žalovaný připomněl, že pokud by navíc vytýkaným porušením nedošlo k naplnění účelu dotace (jehož naplnění se stěžovatelka opakovaně dovolává), byl by odvod určen dle jiné položky sazebníku, a to ve významně vyšší sazbě. Žalovaný se nedomníval, že v případě, kdy sazebník za daný typ porušení stanoví pouze jednu sazbu, je nutné se od sazby vždy odchýlit na základě tvrzených specifických okolností. K takovému odchýlení od konkrétní výše jediné sazby dojít může, v nyní souzené věci však nebyly stěžovatelkou tvrzeny a zjištěny takové okolnosti, které by další snížení sazby odůvodňovaly. Protože došlo k potenciálnímu ovlivnění výsledku zadávacího řízení, a tedy narušení hospodářské soutěže, které nebylo možno kvantifikovat, nebylo možno dovodit, že se jednalo o porušení podmínek dotace natolik málo závažné, aby odůvodnilo další snížení sazby odvodu.

[15] Stěžovatelka v doplnění kasační stížnosti upozornila na aktuální judikaturu SDEU potvrzující, že při stanovení sazby finanční opravy musí správní orgán zohlednit tři výše uvedená kritéria (povahu nesrovnalosti, závažnost a finanční ztrátu fondu). Stěžovatelka zopakovala, že správní orgány v jejím případě postupovaly v rozporu s těmito požadavky, případ neposoudily individuálně, toliko odkázaly na sazbu uvedenou v sazebníku Evropské komise.

[16] Žalovaný v reakci na toto doplnění naopak poukázal na skutečnost, že postup předpokládaný evropskou judikaturou řádně dodržel, stejně jako princip proporcionality.

[17] Stěžovatelka následně doplnila argumentaci odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2023, sp. zn. III. ÚS 1344/23, v němž bylo zdůrazněno, že požadavek přiměřenosti korekce platí pro veškeré dotační právo, správní orgány jsou povinny provádět

pokračování

test proporcionality, posouzení věci musí být individuální, má být zohledněno (ne)naplnění účelu dotace a výši odvodu je třeba přesvědčivě odůvodnit. Stěžovatelka se domnívala, že v daném případě vydaná správní rozhodnutí těmto požadavkům nedostála. Stěžovatelka také poukázala na další rozsudek ve skutkově i právně obdobné věci (konkrétně rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 12. 2023, č. j. 31 Af 9/2023-234), jímž taktéž došlo ke zrušení rozhodnutí žalovaného právě z důvodu neprovedení testu proporcionality a nepřezkoumatelnosti úvahy o přiměřenosti výše odvodu, která se nevypořádala se stěžovatelčinou argumentací.

[18] K odkazovanému nálezu Ústavního soudu žalovaný v doplňujícím vyjádření uvedl, že není přílehlavý, neboť ve věci posuzované Ústavním soudem nebylo předmětem řízení porušení rozpočtové kázně a uložení odvodu, nýbrž preventivní nevyplacení dotace.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[20] Na úvod Nejvyšší správní soud upozorňuje, že dne 20. 6. 2023 nabyl účinnosti zákon č. 151/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Podle novelizovaného znění čl. IX bodu 4 zákona č. 251/2021 Sb. platí, že pokud je proti rozhodnutí soudu vydanému v řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva financí podána kasační stížnost, je účastníkem řízení o kasační stížnosti Ministerstvo financí. Dle přechodného ustanovení čl. II bodu 5 zákona č. 151/2023 Sb. platí, že byla-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona podána kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí vzešlému z řízení nebo jiných postupů, dokončí soud řízení o kasační stížnosti s Ministerstvem financí jako účastníkem řízení o kasační stížnosti.

III.A Porušení rozpočtové kázně

[21] Podle § 22 odst. 1 malých rozpočtových pravidel, v rozhodném znění, bylo *porušením rozpočtové kázně každé neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtu (...) v zákoně vyjmenovaných subjektů včetně Regionální rady regionu soudržnosti (pozn.: zvýraznění podtržením, zde i dále v textu, doplnil soud).*

[22] Neoprávněné použití peněžních prostředků definoval § 22 odst. 2 téhož zákona jako *použití, kterým byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, přímo použitelným předpisem Evropské unie, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí těchto prostředků. (...)*
Za neoprávněné použití peněžních prostředků podle odstavce 1 se považuje také (...)
b) porušení povinnosti (...), která souvisí s účelem, na který byly peněžní prostředky poskytnuty, ke kterému došlo před připsáním peněžních prostředků na účet příjemce a které ke dni připsání trvá; (...)

[23] Jak vyplývá z citované právní úpravy, porušení rozpočtové kázně spočívá v porušení povinností, které příjemci dotace ukládá obecně právní předpis či dotační titul (smlouva nebo rozhodnutí o dotaci), a to i porušení, k němuž došlo před připsáním dotačních prostředků na účet příjemce. Souvislost porušených povinností s účelem dotace pak nelze vykládat restriktivně (pouze ve smyslu povinnosti dodržet účel dotace v úzkém smyslu),

neboť nelze odhlížet od účelu dotace v širším smyslu a s tím spojených cílů dotační politiky státu, a to včetně ochrany hospodářské soutěže (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2023, č. j. 5 Afs 411/2021-51, bod 66, a ze dne 20. 11. 2023, č. j. 3 Afs 289/2021-40, body 24 a 25).

[24] Podle § 22 odst. 4 malých rozpočtových pravidel je *fyzická osoba, právnická osoba nebo organizační složka státu, která porušila rozpočtovou kázeň, povinna provést odvod za porušení rozpočtové kázně do rozpočtu, z něhož jí byly peněžní prostředky poskytnuty.*

[25] Stěžovatelka v souvislosti s naplňováním účelu dotace, konkrétně modernizací svého vozového parku, nepochybně porušila zákon o veřejných zakázkách, jak přímo ve vztahu k veřejné zakázce „Dodávka 31 ks dvouvozových motorových jednotek“ vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2022, č. j. 7 As 446/2019-30. K témuž závěru pak Nejvyšší správní soud dospěl také ve skutkově a právně obdobné věci týkající se veřejné zakázky „Dodávka 15 ks třívozových elektrických jednotek“, a to v rozsudku ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 As 153/2019-73: „Smluvní ujednání, jímž zadavatel změnil smlouvu na veřejnou zakázku uzavřenou v souladu se zadávací dokumentací s vybraným uchazečem tím způsobem, že po vybraném uchazeči nebude oprávněn požadovat smluvní pokutu nikoliv zanedbatelné výše sjednanou za prodlení s dodáním, představuje podstatnou změnu práv a povinností ze smlouvy, která by mohla za použití v původním zadávacím řízení umožnit účast jiných dodavatelů ve smyslu § 82 odst. 7 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění do 30. 9. 2016.“ Sjednáním sporného dodatku č. 4 ze dne 17. 9. 2012 ke kupní smlouvě tak v rozporu s § 82 odst. 7 a § 6 ZVZ došlo k nedovolené podstatné změně práv a povinností vyplývajících ze smlouvy uzavřené s vybraným uchazečem, a tedy porušení zásady rovného zacházení.

[26] Popsané porušení zákona o veřejných zakázkách tedy nepochybně představuje porušení povinnosti související s účelem dotace, která je stanovena právním předpisem, a tedy neoprávněné použití prostředků poskytnutých z rozpočtu poskytovatele dotace ve smyslu § 22 odst. 2 písm. b) malých rozpočtových pravidel a porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 odst. 1 téhož zákona. Zároveň se jedná o porušení povinnosti související s účelem dotace stanovené smlouvou, konkrétně čl. XI odst. 1 smlouvy o poskytnutí dotace, který zavazoval stěžovatelku k realizaci veřejných zakázek v souladu se ZVZ, a tedy o neoprávněné použití poskytnutých prostředků ve smyslu § 22 odst. 2 písm. b) malých rozpočtových pravidel a porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 odst. 1 téhož zákona.

[27] S ohledem na výše uvedené jsou tedy závěry správních orgánů a krajského soudu správné a nelze přisvědčit tvrzení stěžovatelky, že rozpočtovou kázeň neporušila. Je nutno odmítnout také stěžovatelčin názor, že hodnocení krajského soudu je „spekulativní“. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že v předchozím řízení nebylo třeba zevrubně prokazovat, že existoval konkrétní dodavatel, který se dotčeného zadávacího řízení nezúčastnil, avšak za upravených podmínek v důsledku sporného dodatku by nabídku podal. Postačuje-li dokonce i v řízení o přestupku pouhá potencialita podstatného ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky (viz výše citovaný rozsudek č. j. 9 As 153/2019-73, bod 56), tím spíše postačuje pro řízení o uložení odvodu dle malých rozpočtových pravidel, které

pokračování

nemá sankční, nýbrž nápravný charakter (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014 - 46, *in fine*).

[28] K námitce stěžovatelky směřující proti nezohlednění tvrzených pozitivních dopadů uzavřeného sporného dodatku a nezohlednění naplnění účelu dotace pak Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry vyslovené v rozsudku č. j. 9 As 153/2019-73 (bod 44), dle kterých „je zásadně nepřípustné do uzavřené smlouvy zasahovat změnami komplexního charakteru v různých smluvních otázkách, neboť tyto změny by mohly vést k širokým a často zpochybnitelným disputacím o tom, nakolik se jednotlivé změny ve smlouvě vzájemně „vykřívají“. Takto změněná smlouva se poté ještě více odlišuje od smlouvy, která byla v souladu se zadávacími podmínkami s vybraným uchazečem uzavřena. (...) Skutečnost, že stěžovatelka za úpravu termínu dodání a vzdání se sankce za jeho nedodržení získala určitou protihodnotu, tedy pro posouzení věci nemá zásadní význam“.

[29] K otázce naplnění účelu dotace Nejvyšší správní soud zároveň podotýká, že ani v dotačním právu neplatí, že „účel světlí prostředky“ (výše citovaný rozsudek č. j. 3 Afs 289/2021-40, bod 25). Nelze tedy přistoupit na stěžovatelčinu argumentaci, že podmínky dotace, jakož i podmínky vyplývající z právních předpisů, jsou zbytečné, a tedy na ně příjemce dotace může rezignovat, dodrží-li současně účel dotace (v užším smyslu slova). Pravidla plynoucí z podmínek dotace, včetně právních předpisů, jsou naopak s poskytnutím dotace úzce spjata, a nejsou-li dodržena, je na místě přistoupit k odvodu za porušení rozpočtové kázně, pro jehož výši je podstatná závažnost pochybení příjemce dotace (viz citovaný rozsudek č. j. 5 Afs 411/2021-51, bod 66).

[30] Nad rámec výše uvedeného pak Nejvyšší správní soud doplňuje, že není důvodná ani kasační námitka, že jednání stěžovatelky nelze podřadit pod pojem *nesrovnalost* ve smyslu evropského nařízení č. 1083/2006. Je nutno podotknout, že pro uložení odvodu v daném případě postačovalo naplnění definice porušení rozpočtové kázně vymezené vnitrostátní právní úpravou. Přestože nařízení č. 1083/2006 upravuje především práva a povinnosti Komise a členských států, nikoli právní postavení jednotlivců, Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem krajského soudu, že jednání vytýkané stěžovateli lze charakterizovat také jako *nesrovnalost*, jíž se pro účely citovaného nařízení rozumí porušení právních předpisů Společenství v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Evropské unie, a to započtením neoprávněného výdaje do souhrnného rozpočtu (čl. 2 odst. 7). Porušení právních předpisů Společenství nelze chápat pouze jako porušení unijního práva samotného, nýbrž také jako porušení vnitrostátního práva, které se vztahuje na operace podporované ze strukturálních fondů Evropské unie (rozsudek SDEU ze dne 8. 6. 2023, C-545/21, ve věci ANAS, bod 30). Jestliže tedy stěžovatelka jako hospodářský subjekt svým jednáním porušila ZVZ (provádějící příslušné evropské předpisy), mohl výdaj dotačních prostředků na tuto veřejnou zakázku ovlivnit rozpočet Evropské unie, neboť představoval neoprávněný (angl.: *unjustified*, fr.: *indue*) výdaj tohoto rozpočtu (obdobně k tomu viz již citovaný rozsudek SEU ve věci ANAS, body 38 a 39). V takovém případě je povinností členského státu získat zpět neoprávněně vyplacenou částku (resp. její přiměřenou část) dle čl. 70 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1083/2006, což správní orgány učinily uložením odvodu pro porušení rozpočtové kázně.

III.B Přiměřenost výše odvodu za porušení rozpočtové kázně

[31] Podle § 22 odst. 5 malých rozpočtových pravidel v rozhodném znění platilo, že (...) při neoprávněném použití peněžních prostředků podle odstavce 2 písm. a) nebo b) odpovídá odvod za porušení rozpočtové kázně výši poskytnutých prostředků, ledaže podle smlouvy nebo rozhodnutí o poskytnutí těchto prostředků se za porušení méně závažné konkrétní povinnosti uloží odvod nižší. Pro stanovení nižšího odvodu uvede poskytovatel ve smlouvě nebo rozhodnutí procentní rozmezí vztahující se k poskytnutým peněžním prostředkům. Při stanovení výše odvodu orgán příslušný podle odstavce 7 nebo 9 přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. (...)

[32] Zásada přiměřenosti (nebo též princip proporcionality) představuje elementární zásadu působení práva ve společnosti. Vyplývá z ní, že i bez výslovné právní úpravy musejí být zásahy veřejné moci do právní sféry fyzických a právnických osob přiměřené. Při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně pak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil, že „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“ (usnesení ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 - 33, č. 3854/2019 Sb. NSS, ve věci město Krnov, bod 40). „Týká-li se porušení povinnosti oddělitelné části poskytnuté dotace, odvod bude stanoven pouze částkou odpovídající této části dotace“ (bod 41, tamtéž).

[33] Jakkoli se citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu týkalo zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (rozpočtová pravidla), lze jeho závěry vztáhnout také na malá rozpočtová pravidla (shodně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2018, č. j. 1 Afs 320/2017-45, bod 30, nebo ze dne 6. 4. 2023, č. j. 5 Afs 411/2021-51, bod 64).

[34] Právní úprava malých rozpočtových pravidel v rozhodném znění v § 22 odst. 5 větě čtvrté výslovně ukládala poskytovateli dotace vystupujícího při ukládání odvodu jako správce daně (§ 22 odst. 13 tohoto zákona), aby při stanovení výše odvodu přihlížel k závažnosti porušení rozpočtové kázně a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Jinými slovy, aby postupoval v souladu se zásadou přiměřenosti. Nejvyšší správní soud nicméně poznamenává, že v rozsudku ze dne 11. 10. 2018, č. j. 4 Afs 235/2018-31, považoval za nezbytné aplikovat zásadu přiměřenosti, resp. princip proporcionality i v případě, kdy z rozhodného znění malých rozpočtových pravidel výslovný požadavek na zohlednění této zásady nevyplýval.

[35] Lze tedy shrnout, že správní orgány v nyní souzené věci byly povinny stanovit výši odvodu za porušení rozpočtové kázně v souladu se zásadou přiměřenosti, tedy zvážit a odůvodnit, zda je třeba odvod uložit v plné výši poskytnuté dotace, či zda se jedná o porušení méně závažné, a tedy postačuje uložení odvodu toliko části poskytnutých prostředků. Tato povinnost vnitrostátních správních orgánů odpovídá rovněž požadavku čl. 98 odst. 2 nařízení č. 1083/2006, který členským státům ukládá, aby při úvaze, zda zrušit celý příspěvek nebo jen jeho část zohlednily povahu a závažnost zjištěných nesrovnalostí a finanční ztrátu, která fondům (unijnímu rozpočtu) vznikla.

pokračování

[36] Obecně platí, že výše uloženého odvodu by měla být rovna skutečným finančním důsledkům porušení rozpočtové kázně. V mnoha případech však, stejně jako tomu bylo i v nyní souzené věci, nelze finanční důsledky konkrétního porušení dotačních podmínek nebo právních předpisů vyčíslit. Pro tyto případy správní orgány používají ve své správní praxi nejrůznější pomůcky a sazebníky, které Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 7. 2019, č. j. 2 Afs 192/2018-74, bod 36, shledal přípustnými a potvrdil, že *„existence sazebníku s pevně určenými hodnotami, včetně snížených sazeb, kombinuje požadavek na legitimní očekávání a shodný postup orgánu veřejné moci ve skutkově totožných či podobných případech, s požadavkem na dodržování principu proporcionality. Již samotné sazby uvedené v sazebníku finančních oprav tedy lze považovat za naplňující požadavek nezbytné přiměřenosti mezi porušením určitého pravidla a za něj následující opravou, neboť předmětný sazebník obsahuje velmi přesně a konkrétně uvedený ‚popis případu‘, čili možného porušení regulatorního rámce dotačních pravidel, a k nim připadající výši procentní sazby finanční opravy z částky poskytnuté podpory na dotčenou veřejnou zakázku; právě tato poměrně velká kazuističnost jednotlivých případů možného porušení zaručuje přiměřenou individualizaci sazby výše opravy vzhledem ke konkrétnímu jednání příjemce dotace.“*

[37] Taktéž sazebník Evropské komise [rozhodnutí Komise C(2013) 9527 ze dne 19. 12. 2013] Nejvyšší správní soud připustil jako inspirativní pomůcku např. v rozsudcích ze dne 5. 12. 2018, č. j. 1 Afs 320/2017-45, body 34 až 36, ze dne 21. 2. 2019, č. j. 5 Afs 311/2016-40, bod 34 ve spojení s bodem 11, nebo ze dne 10. 9. 2020, č. j. 7 Afs 453/2018-26. Vnitrostátní judikatura správních soudů je tak plně v souladu s citovaným rozsudkem SDEU ve věci ANAS, který v této souvislosti v bodě 45 uvádí: *„V tomto kontextu lze za účelem konkretizace kritérií uvedených v čl. 98 odst. 2 nařízení č. 1083/2006, jinými slovy kritérií použitelných na finanční opravy prováděné členskými státy, zohlednit pokyny z roku 2013 [pozn.: rozuměj sazebník Evropské komise], které zmiňuje předkládající soud a které stanoví stupnici sazeb finančních oprav použitelných mimo jiné na základě článku 99 tohoto nařízení, jenž se týká kritérií pro finanční opravy prováděné Komisí. I když tyto pokyny nejsou pro členské státy závazné, v bodě 1.1 těchto pokynů se jim nicméně doporučuje, aby při opravě [zejména na základě článku 98 tohoto nařízení] nesrovnalostí zjištěných jejich vlastními útvary používaly stejná kritéria a sazby“.*

[38] Nejvyšší správní soud tedy se shodě s krajským soudem uzavírá, že správní orgány v nyní souzené věci nepochybily tím, že při stanovení výše odvodu vycházely ze sazebníku Evropské komise, který slouží jako srovnávací pomůcka. Nejvyšší správní soud na tomto místě zároveň podotýká, že procentní sazba finanční opravy vyplývající z příslušného typového porušení pravidel pro veřejné zakázky obsažená v sazebníku Evropské komise (položka 22) navíc odpovídá sazbě pro příslušné typové porušení pravidel uvedené v sazebníku, který byl jako příloha č. 3 učiněn součástí smlouvy o poskytnutí dotace (část I, položka 21), přičemž v obou případech činila 25 %.

[39] Užití sazebníku jako pomůcky je tak možno v daném případě hodnotit jako přílehlavé, neboť jak správně upozornil již krajský soud, finanční důsledky konkrétního porušení ZVZ (a sice nedovolená podstatná změna smlouvy, jíž se stěžovatelka vzdala práva na smluvní pokutu) nebylo možno vyčíslit. Absence smluvní pokuty za prodlení s dodávkou předmětu plnění v původních obchodních podmínkách obsažených v zadávací dokumentaci totiž mohla ovlivnit rozhodnutí jiných dodavatelů ucházet se o veřejnou zakázku. Výsledek

zadávacího řízení a výslednou nejlepší cenovou nabídku pro takový případ ovšem nelze zpětně určit. Krajský soud také správně vyvodil, že finanční dopady stěžovatelčina pochybení nelze vyčíslit ve vztahu k tomu, zda sporný dodatek (neuplatnění smluvní pokuty) nakonec dopadl na všechny dodávané motorové jednotky nebo pouze na některé z nich, neboť pochybení ovlivnilo hospodářskou soutěž ve vztahu k celému objemu veřejné zakázky.

[40] Správní orgány zároveň nepřistoupily k předepsání odvodu ve výši celé poskytnuté částky, nýbrž v souladu se zásadou přiměřenosti uložily odvod ve výši 25 % (tedy v jedné čtvrtině) poskytnutých prostředků. Přiměřenou individualizaci sazby výše odvodu vzhledem ke konkrétnímu pochybení stěžovatelky primárně představovalo již samotné zvolení přílehlavé položky sazebníku, obsahující podstatnou změnu smluvních podmínek nastavených v zadávacích podmínkách (resp. v oznámení o zahájení zadávacího řízení nebo zadávací dokumentaci). Správní orgány dále odůvodnily konkrétní uloženou výši odvodu tím, že stěžovatelka porušila „nepeněžní“ povinnost (jinými slovy, nebylo možno vyčíslit finanční dopady tohoto jednání); a zvolená sazba zohlednila také možný příznivější výsledek celého zadávacího řízení, pokud by původní zadávací podmínky byly formulovány po úpravě sporného dodatku. Uvedené zdůvodnění přiměřenosti konkrétní výše odvodu považuje Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem za dostatečné a přezkoumatelné. Rozhodnutí správních orgánů je v souladu s § 22 odst. 5 malých rozpočtových pravidel a při zvažování výše odvodu se správní orgány nedopustily libovůle ani nepřipustného excesu. Postupuje-li správní orgán dle sazeb obsažených v sazebníku, které v souladu s výše citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu již samy o sobě naplňují požadavek na nezbytnou přiměřenost a zaručují individualizaci sazby na základě kazuističnosti případů konkrétního jednání příjemce dotace, a zároveň je možno tyto sazby odstupňované dle závažnosti jednání považovat nikoli za excesivní a svévolné, ale za adekvátní a racionální ve vztahu k vytýkanému jednání, není úkolem správních soudů, aby do tohoto uvážení zasahovaly, nahrazovaly je a samy určovaly, jaká výše sazby je tou sazbou správnou, aplikovatelnou na konkrétní případ. K zásahu ze strany správních soudů bude docházet pouze v případě zjištění, že došlo k uložení odvodu ve výši zjevně nepřiměřené, excesivní a svévolné. To však nebyl nyní posuzovaný případ.

[41] Nejvyšší správní soud současně doplňuje, že s ohledem na povahu těch porušení, u nichž je sazba výjimečně stanovena přesnou procentuální sazbou, správní orgán není povinen sám uměle vytvářet a domýšlet množinu důvodů, pro které se od doporučené pevné sazby neodchýlil, ale bude tak činit především v návaznosti na argumentaci a konkrétní důvody uplatněné příjemcem dotace.

[42] V nyní souzené věci stěžovatelka v odvolání (viz oddíl VIII – k nesprávnosti vyčíslení výše odvodu) argumentovala ve vztahu k nepřiměřenosti výše odvodu toliko tím způsobem, že finanční dopad jejího pochybení bylo možno vyčíslit, že smluvní pokuty zrušené sporným dodatkem bylo možno uplatnit toliko k některým dodaným jednotkám, že sporný dodatek měl pro stěžovatelku přínos a že nebyly podstatně změněny základní prvky zakázky. Tyto námitky žalovaný v odůvodnění rozhodnutí přílehlavě (byť stručně) vypořádal a rovněž správce daně se těmito okolnostmi v odůvodnění platebního výměru zabýval. Žalovaný odmítl, že finanční dopad pochybení stěžovatelky souvisel s počtem jednotek dodaných opožděně, naopak zdůraznil možnost příznivějšího výsledku celého

pokračování

zadávacího řízení, pokud by původní zadávací podmínky odpovídaly znění po úpravě provedené sporným dodatkem ke kupní smlouvě. Je zřejmé, že právě z tohoto důvodu nebylo možno finanční dopad stěžovatelčina pochybení konkrétně vyčíslit. Uložení odvodu ve výši sazebníkem doporučené sazby jedné čtvrtiny poskytnutých dotačních prostředků tak v daném případě odpovídalo typové závažnosti stěžovatelčina protiprávního jednání a je možno je v daném konkrétním případě hodnotit nikoli jako nepřiměřené, ale jako adekvátní. Nejvyšší správní soud tak neshledal důvodnou kasační námitku, že správní orgány postupovaly v rozporu s vnitrostátní i evropskou právní úpravou a neposoudily případ individuálně.

[43] Stěžovatelkou namítaný rozpor vydaných správních rozhodnutí a napadeného rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud neshledal ani se závěry vyslovenými ve výše citovaném rozsudku SDEU ve věci *ANAS*, který v odpovědi na položené předběžné otázky vyslovil, že „*čl. 98 odst. 1 a 2 nařízení č. 1083/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že v případě ‚nesrovnalosti‘, jak je definována v čl. 2 bodě 7 tohoto nařízení, ukládá členským státům, aby za účelem určení použitelné finanční opravy provedly při dodržení zásady proporcionality posouzení každého jednotlivého případu, přičemž zohlední zejména povahu a závažnost zjištěných nesrovnalostí, jakož i jejich finanční dopad na dotyčný fond*“ (bod 49). Citované závěry potvrzují nikým nespоровanou skutečnost, že orgány členských států musejí uplatňovat zásadu přiměřenosti, a tedy i v případě, kdy sazebník Evropské komise u určité položky předepisuje finanční opravu ve výši 100 %, neznamená to, že orgány členských států musejí zrušit financování v plné výši (bod 44), nýbrž jsou povinny zohlednit zásadu přiměřenosti (bod 46). V nyní souzené věci správní orgány v intencích závěrů citovaného rozsudku postupovaly, neuložily odvod ve 100% výši, ale pouze v jedné čtvrtině poskytnutých prostředků, přičemž úvahy stran přiměřenosti výše uloženého odvodu učinily, a to i v reakci na stěžovatelkou uplatněné námitky.

[44] Nepřípadný je také stěžovatelčin odkaz na nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2023, sp. zn. III. ÚS 1344/23, ze kterého taktéž vyplývá toliko potvrzení obecných závěrů judikatury k otázce aplikace zásady přiměřenosti v oblasti dotačního práva, které v daném případě správní orgány ani krajský soud nezpochybňovaly. V citovaném nálezu Ústavní soud vytýkal správním orgánům, že v důsledku prokázání porušení dotačních podmínek bez dalšího přistoupily ke zkrácení přidělené dotace o 100 % (tedy v plné výši), přičemž při stanovení výše finanční opravy zcela pominuly správní uvážení se zohledněním zásady přiměřenosti. Je tedy zřejmé, že Ústavní soud posuzoval situaci rozdílnou od okolností nyní souzené věci.

[45] Závěry napadeného rozsudku krajského soudu pak nejsou v rozporu ani se stěžovatelkou poukazovaným rozsudkem ze dne 27. 5. 2021, č. j. 8 Afs 130/2019-35, v němž Nejvyšší správní soud dovodil z právní úpravy obsažené ve (velkých) rozpočtových pravidlech, která je obdobná právní úpravě malých rozpočtových pravidel (ve znění rozhodném pro nyní souzenou věc), že zásada přiměřenosti se uplatní i v situaci, kdy je výše odvodu určena přesnou procentuální sazbou v příslušném sazebníku, a tedy nelze v těchto případech argumentovat tak, že správce daně nemohl tuto zásadu uplatnit a zasahovat tím do výše dotačním titulem předpokládaného odvodu (bod 22). V nyní souzené věci však krajský soud v napadeném rozsudku nemožností odklonit se od konkrétní procentuální sazby neargumentoval, naopak se věcně zabýval posouzením přiměřenosti výše

odvodu uloženého správními orgány. Sám citovaný rozsudek č. j. 8 Afs 130/2019-35 navíc upozorňuje, že „požadavek přiměřenosti výše odvodu bude zpravidla naplněn již tím, že bude odvod stanoven v procentním rozmezí příslušného sazebníku“ (bod 24), a tedy zásah správních soudů by odůvodňovala toliko nepřiměřenost výše odvodu v intenzitě, která by dosahovala nezákonnosti (bod 23). Uvedené závěry lze obdobně vztáhnout rovněž k odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2022, č. j. 2 Afs 146/2020-37, kterého se stěžovatelka rovněž dovolávala.

[46] K rozsudkům krajských soudů zmiňovaných stěžovatelkou pak Nejvyšší správní soud závěrem pouze stručně uvádí, že ačkoli se taktéž týkají případů stěžovatelky a řeší obdobné skutkové a právní otázky, nelze bez znalosti obsahu správních spisů, stěžovatelkou učiněných podání (obsahu odvolání) a konkrétního obsahu odůvodnění vydaných správních rozhodnutí hodnotit jejich srovnatelnost s nyní souzenou věcí. Závěry vyslovené krajskými soudy navíc nejsou pro rozhodování Nejvyššího správního soudu v konkrétní věci závazné.

IV. Závěr a náklady řízení

[47] Na základě výše uvedeného tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[48] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 5. března 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu