



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Česká republika – Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské nám. 6, Praha 1, zast. Mgr. Jiřím Schüllerem, LL.D, MBA., advokátem se sídlem U Sluncové 666/12, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, **za účasti:** Krajská zdravotní, a.s., se sídlem Sociální péče 3316/12a, Ústí nad Labem, zast. Mgr. Janem Hrazdirou, advokátem se sídlem Na Příkopě 583/15, Praha 1, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti výrokům I. a III. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2022, č. j. 8 Af 45/2019-83,

t a k t o :

Výroky I. a III. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2022, č. j. 8 Af 45/2019-83, **se ruší** a věc **se** mu v tomto rozsahu **vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Podle smlouvy ze dne 17. 4. 2015, č. CZ.1.09/1. 3. 00/78.01267, měla být osobě zúčastněné na řízení poskytnuta dotace Regionální radou regionu soudržnosti Severozápad (právní předchůdkyně žalobce, dále jen „regionální rada“) z prostředků EU na projekt nazvaný „*Rekonstrukce a modernizace Dětské kliniky – KZ, a.s. – MNUL, o. z. (dětský urgentní příjem a stacionář)*“ ve výši 84,9999999958 % celkových způsobilých výdajů, maximálně však 20 472 704,62 Kč. Po provedení veřejnosprávní kontroly učinila regionální rada finanční korekci ve výši 25 %, jelikož osoba zúčastněná na řízení v rozporu s § 60 odst. 1 a § 76

odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v relevantním znění (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), nevyloučila z další účasti v zadávacím řízení nabídky, které nevyhověly zadávacím podmínkám. Podle regionální rady totiž referenční práce doložené v souvislosti se dvěma nabídkami nespádaly celé do období posledních 5 let. V případě uchazeče sanex cz s.r.o. (dále jen „sanex“) bylo zároveň zjištěno, že předložený výpis z obchodního rejstříku byl starší než 90 dnů. Dále byly poníženy částky způsobilých výdajů v souvislosti s vícepracemi a fakturovanými položkami, které neodpovídaly skutečnému stavu.

[2] Osoba zúčastněná na řízení podala žalovanému návrh na zahájení sporného řízení ve sporu z veřejnoprávní smlouvy podle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Domáhala se zaplacení zadržené části dotace ve výši 4 360 486,40 Kč (z titulu korekce v souvislosti s neprokázanými kvalifikačními požadavky uchazečů výběrového řízení), 457 977,67 Kč (nezpůsobilé vícepráce) a 766 952,45 Kč (nezpůsobilé položky neodpovídající skutečnému stavu). Výrokem I. rozhodnutí ze dne 25. 9. 2019, č. j. MF-8497/2017/1203-32, žalovaný uložil regionální radě zaplatit osobě zúčastněné na řízení část krácené dotace ve výši 4 186 046,01 Kč a co do částky 174 419,45 Kč návrh osoby zúčastněné na řízení zamítl. Výroky II. a III. téhož rozhodnutí žalovaný zamítl návrh osoby zúčastněné na řízení týkající se nezpůsobilých nákladů v souvislosti s vícepracemi a položkami, které neodpovídaly skutečnému stavu. Výrokem IV. svého rozhodnutí pak přiznal osobě zúčastněné na řízení poměrnou část náhrady nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva.

[3] Žalovaný se neztotožnil s regionální radou v tom, že by celé referenční zakázky (nebo alespoň část prací na nich, která splňuje požadovaný rozsah) musely být provedeny v intervalu 5 let. Jelikož zákon o veřejných zakázkách neobsahoval žádnou definici okamžiku provedení stavebních prací, bylo nutné aplikovat § 2604 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), podle něhož je dílo provedeno, je-li dokončeno a předáno. Referenční práce doložené uchazeči AMP Chomutov a.s. i sanex tedy byly provedeny v posledních 5 letech, jak požadovala zadávací dokumentace. Osoba zúčastněná na řízení tedy podle žalovaného nepostupovala v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách, když nabídky těchto uchazečů z uvedeného důvodu nevyloučila.

[4] Výpis z obchodního rejstříku předložený uchazečem sanex skutečně byl starší, než požadoval § 57 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách (to uznala i osoba zúčastněná na řízení). Z tohoto důvodu se žalovaný ztotožnil se závěrem regionální rady, že osoba zúčastněná na řízení se dopustila porušení zákona o veřejných zakázkách a tím i čl. XXI odst. 1 smlouvy o poskytnutí dotace (správně má být čl. XI odst. 1 smlouvy – pozn. NSS). Na tom nic neměnil ani fakt, že je možné výpis z obchodního rejstříku pořídit elektronicky i bez součinnosti s uchazečem. Žalovaný však uznal, že výpis z obchodního rejstříku byl starší o pouhé 3 dny a údaje v něm obsažené se v té době nikterak nezměnily. Podle části I bodu 13 tabulky snížených odvodů (příloha č. 3 smlouvy o poskytnutí dotace) odpovídala porušení „Změna kritérií pro výběr po otevření nabídek, jež vede k nesprávnému přijetí uchazečů“ oprava ve výši 25 % dotace, jež mohla být snížena na 10 % nebo 5 % podle povahy nesrovnalosti. I kdyby byla aplikována nejnížší možná korekce podle tabulky (5 %), snížení

pokračování

dotace by bylo podle žalovaného neproporcionální k povaze nesrovnalosti. Proto dospěl k závěru, že postačuje finanční korekce ve výši 1 % ze způsobilých výdajů zakázky.

[5] Regionální rada podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze. V ní namítala, že v případě referenčních zakázek měli uchazeči provést celý potřebný rozsah prací v období 5 let. Posuzováním této podmínky podle data dodání došlo podle ní k faktickému prodloužení posuzovaného období, v důsledku čehož byla vybrána nabídka, která nesplňovala podmínky zadávací dokumentace. Regionální rada dále upozornila, že tabulka snížených odvodů vůbec neobsahuje možnost stanovit korekci na pouhé 1 %. Rozhodnutí žalovaného bylo proto podle ní svévolné a založilo neodůvodněné rozdíly mezi příjemci dotací. Zadávaní veřejných zakázek je vysoce formalizovaný proces, v němž je prokázání kvalifikace jedním ze stěžejních bodů. Jelikož šlo o vítězného uchazeče, je zřejmé, že nevyřazení jeho nabídky mělo vliv na výběr. Regionální rada proto namítala, že nebyly dány ani důvody pro snížení korekce na 10 % nebo 5 %, které tabulka umožňovala. Podle regionální rady byl nezákonný rovněž výrok IV. rozhodnutí žalovaného, jímž žalovaný přiznal osobě zúčastněné na řízení poměrnou část nákladů řízení.

[6] Na základě čl. II bodu 1 zákona č. 251/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, byla uplynutím dne 31. 12. 2021 regionální rada zrušena a jejím právním nástupcem se dle tohoto ustanovení stala Česká republika. Podle čl. II. bodu 6 zákona č. 251/2021 Sb. Česká republika vstoupila do všech soudních, správních a jiných řízení zahájených přede dnem zrušení regionální rady, přičemž jejím jménem jedná Ministerstvo pro místní rozvoj. I v probíhajícím řízení před městským soudem se tedy Česká republika – Ministerstvo pro místní rozvoj stala namísto zrušené regionální rady žalobcem.

[7] Městský soud výrokem I. shora uvedeného rozsudku podle § 78 odst. 1 věty druhé zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), výrok I. rozhodnutí žalovaného zrušil a v tomto rozsahu mu věc vrátil k dalšímu řízení, výrokem II. svého rozsudku žalobu proti výrokům II., III. a IV. rozhodnutí žalovaného odmítl a výrokem III. svého rozsudku rozhodl o náhradě nákladů řízení žalovaným žalobci.

[8] Úvodem městský soud konstatoval, že judikatura k institutu odvodu za porušení rozpočtové kázně je použitelná i pro krácení dotací dle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „velká rozpočtová pravidla“).

[9] K referenčním pracím městský soud poznamenal, že v zákoně o veřejných zakázkách nebyl definován ani pojem stavba, ani to, v jakém okamžiku se stavba považuje za realizovanou. Městský soud se proto ztotožnil s osobou zúčastněnou na řízení a žalovaným, že bylo nutné použít pravidla soukromého práva (§ 2604 občanského zákoníku). Žalovaný podle městského soudu nepochybil, když použitý pojem „poskytnuté práce“ vyložil ve spojení se smyslem a obsahem veřejné zakázky tak, že stavba měla být v posledních pěti letech provedena, tedy dokončena a předána objednateli. Jelikož nebyl dán důvod vyloučení uchazečů z důvodu nedostatku kvalifikace pro neprokázání referenčních prací, regionální rada postupovala v rozporu se zákonem, když dotaci z tohoto důvodu krátila. První žalobní námitku tedy městský soud shledal nedůvodnou.

[10] Městský soud dále konstatoval, že mezi stranami je nesporné, že výše opravy byla stanovena na 25 % dotace, s možností snížení na 10 % nebo 5 %, podle závažnosti dané nesrovnalosti. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2019, č. j. 2 Afs 192/2018-74 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), městský soud upozornil, že správní uvážení žalovaného se mělo omezit pouze na stanovená kritéria, z nichž žalovaný nesměl vybočit. Jeho rozhodování by jinak mohlo sklouznout ke svévoli a nejednotné (ve svém důsledku diskriminační) praxi vůči zájemcům o veřejnou zakázku. Druhou žalobní námitku tedy městský soud vyhodnotil jako důvodnou, pročež zrušil výrok I. rozhodnutí žalovaného.

[11] V části směřující proti výrokům II. a III. rozhodnutí žalovaného městský soud žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jakožto podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou, neboť těmito výroky nemohlo dojít k dotčení veřejných subjektivních práv žalobce vzhledem k tomu, že jimi žalovaný návrhy osoby zúčastněné na řízení zamítal. Městský soud odmítl rovněž část žaloby směřující proti výroku o nákladech řízení, a to jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť proti tomuto výroku bylo možné podat opravný prostředek (rozklad, městský soud nesprávně uvádí odvolání), čehož také regionální rada využila a o jejím rozkladu bylo rozhodnuto.

II.

Obsah kasačních stížností a vyjádření žalobce

[12] Osoba zúčastněná na řízení [stěžovatelka a)] napadla výroky I. a III. rozsudku městského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatelka a) se ztotožnila se závěry městského soudu v otázkách referenčních prací i nákladů řízení, nesouhlasí však se závěrem, že žalovaný nebyl oprávněn snížit výši finanční opravy na 1 %. V posouzení této otázky spatřuje nepřekoumatelnost a nezákonnost napadeného rozsudku.

[13] Podle stěžovatelky a) mezi účastníky nebylo v žádném případě nesporné, že výše opravy mohla být snížena na 10 % nebo 5 %, jak uvedl městský soud. Naopak žalovaný i osoba zúčastněná na řízení shodně tvrdili, že mohla být uložena i oprava nižší než 5 %. Stěžovatelka a) poznamenává, že nelze „doložit obchodní rejstřík“. Městský soud se podle stěžovatelky a) vůbec nezabýval ani argumenty žalovaného, který odůvodnil snížení opravy odkazem na rozhodnutí Evropské komise ze dne 19. 12. 2013, C(2013) 9527 final, kterým se stanoví a schvalují pokyny ke stanovení finančních oprav, jež má Komise provést u výdajů financovaných Unii v rámci sdíleného řízení a v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, jehož přílohou jsou Pokyny ke stanovení finančních oprav, jež mají být provedeny u výdajů financovaných Unii v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro veřejné zakázky (dále jen „pokyny COCOF“). Již ze samotné preambule rozhodnutí Komise je zřejmé, že nelze apriori vycházet z toho, že sazby uvedené v pokynech COCOF jsou nepřekročitelné.

[14] Městský soud se podle stěžovatelky a) nezabýval ani argumentací, kterou přednesla na jednání. Stěžovatelka a) totiž uváděla, že je běžné snížení finančních oprav pod hranici sazeb stanovených dle tabulky snížených odvodů. Zdůraznila, že unijní předpisy poskytují orgánům členských států pravomoc rozhodovat o výši finančních oprav a krácení dotací. To

pokračování

potvrzují rovněž pokyny COCOF obsažené ve spisu. Stěžovatelka a) poznamenává, že podle bodu 1.3. pokynů COCOF se neprovede vůbec žádná oprava v případě nesrovnalosti pouze formální povahy bez skutečného nebo potenciálního finančního dopadu.

[15] Stěžovatelka a) odkazuje rovněž na rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který zrušil rozhodnutí o jejím správním deliktu a toto řízení zastavil. Tento delikt měl spočívat právě v tom, že stěžovatelka a) nevyloučila nabídku, k níž byl přiložen výpis z obchodního rejstříku starší 90 dní. Stěžovatelka a) připomíná, že kdyby se věc posuzovala podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“), stáří výpisu z obchodního rejstříku by nepředstavovalo nesrovnalost vůbec. Údaje v předloženém výpisu z obchodního rejstříku se vůbec nelišily od údajů zapsaných ke dni zahájení zadávacího řízení ani ke dni podání nabídky, navíc byly a jsou veřejně dostupné. Stěžovatelka a) dále podotýká, že kdyby byla zachována původní lhůta pro podání nabídek, výpis z obchodního rejstříku by nebyl starší 90 dní.

[16] Podle stěžovatelky a) její postup nemohl mít vliv na výběr nejvhodnější nabídky, a tedy ani finanční dopad. Šlo pouze o nesrovnalost formální povahy a žalovaný mohl rozhodnout i tak, že neprovede vůbec žádnou finanční opravu. S tím se však městský soud vůbec nevypořádal, i z tohoto důvodu je tak jeho rozsudek podle stěžovatelky a) nepřezkoumatelný. Není z něj totiž patrné, o jaké důkazy opřel svá skutková zjištění či jakým skutečností nepřisvědčil a z jakého důvodu.

[17] Nezákonnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatelka a) v tom, že městský soud založil své posouzení výlučně na rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2019, č. j. 2 Afs 192/2018-74, který na věc není příslušný. Stěžovatelka a) cituje jinou část tohoto rozsudku, z níž vyplývá, že poskytovatel dotace řádně neosvětlil, z jakých důvodů nebylo přistoupeno k sazebníkem umožňované korekci 5 % z poskytnuté dotace. Stěžovatelka a) z citované pasáže dokonce dovozuje, že Nejvyšší správní soud připustil, že mohla být stanovena korekce ještě nižší než 5 %. Výše uvedené podle stěžovatelky a) potvrzuje rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2020, č. j. 7 Afs 453/2018-26, který s odkazem na usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, publ. pod č. 3854/2019 Sb. NSS, připustil, že v případě zanedbatelných formálních (administrativních) porušení rozpočtové kázně nemusí být uložen vůbec žádný odvod.

[18] Stěžovatelka a) shrnuje, že pochybení v souvislosti s výpisem z obchodního rejstříku nemohlo mít žádný finanční dopad a nemělo vliv na výběr nejvhodnější nabídky, účel dotace byl naplněn. Stěžovatelka a) má za to, že nemusela být stanovena žádná finanční korekce; tu, kterou provedl žalovaný, však akceptovala. Stěžovatelka a) proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené výroky I. a III. rozsudku městského soudu zrušil a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení.

[19] Žalovaný [stěžovatel b)] podal kasační stížnost taktéž proti výrokům I. a III. rozsudku městského soudu, a to z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[20] Podle stěžovatele b) je možné stanovit finanční opravu i pod minimální sazbou, kterou pro obdobné typy provinění předpokládají pokyny COCOF. Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2019, č. j. 2 Afs 192/2018-74, nepovažuje ani stěžovatel b) za přílehlavý, neboť šlo o rámcově odlišný případ. Nejvyšší správní soud totiž zrušil rozsudek městského soudu, neboť v něm nebylo dostatečně vysvětleno, proč nebylo možné uplatnit nejnižší sazbu finanční opravy (5 %). Stěžovatel b) souhlasí s tím, že již samotné sazby lze považovat za naplnění požadavku přiměřenosti, ovšem možnost stanovení finanční opravy nižší, než kterou stanoví pokyny COCOF, nebyla v uvedeném rozsudku vůbec posuzována.

[21] Přílehlavějším je podle stěžovatele b) již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, které zdůrazňuje nutnost aplikace zásady přiměřenosti. Stěžovatel b) je toho názoru, že správce daně musí mít možnost zohlednit specifika každé jednotlivé kauzy. Stanovení finanční opravy nižší, než jaká by odpovídala pokynům COCOF, bylo příznivé pro adresáta rozhodnutí o porušení rozpočtové kázně, nemohlo se tedy jednat o nepřipustnou svévoli správního orgánu. O tu by se jednalo tehdy, byla-li by stanovena finanční oprava vyšší, než předpokládají pokyny COCOF. Stěžovatel b) odkazuje rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2020, č. j. 7 Afs 453/2018-26, který v případě formálních pochybení umožňuje od uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně úplně upustit.

[22] Stěžovatel b) zdůrazňuje, že správce daně musí na jedné straně zohlednit proporcionalitu (není vyloučeno, aby výsledná sazba odvodu byla i 0 %), na druhé straně by podle městského soudu měla být výše finanční opravy v případě pochybení, u kterých nelze jednoznačně stanovit přesnou částku porušení rozpočtové kázně, vždy alespoň 5 % (minimální sazba finanční opravy dle pokynů COCOF). Takový stav je však podle stěžovatele b) v hrubém rozporu se zásadou proporcionality, neboť existuje řada typů pochybení, u nichž by i pětiprocentní sazba byla nepřiměřeně přísná. Zároveň však platí, že v případě pochybení (byť formálního) jde vždy o porušení podmínek, za nichž byla dotace poskytnuta.

[23] Sazbu finanční opravy ve výši 5 % nelze podle stěžovatele b) v obecné rovině považovat za přehnanou, ovšem na projednávané věci lze demonstrovat, že její uplatnění by mělo drakonické následky, jelikož odvod ve výši bezmála milionu korun neodpovídá charakteru ani závažnosti posuzovaného provinění. Stěžovatel b) rovněž nesouhlasí s tvrzením o kazuističnosti jednotlivých případů porušení obsaženým v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2019, č. j. 2 Afs 192/2018-74. Podle stejného bodu 13 tabulky snížených odvodů („*Změna kritérií po otevření nabídek, jež vede k nesprávnému přijetí uchazečů*“) by totiž bylo klasifikováno i pochybení spočívající v nedoložení referenčních zakázek. Podle stěžovatele b) je nepochybné, že závažnost těchto typů provinění by měla být posouzena diametrálně odlišně. Přestože tedy pokyny COCOF i tabulka snížených odvodů obsahují poměrně rozsáhlou kazuistickou škálu typů pochybení, stěžovatel b) upozorňuje, že dochází k situacím, jejichž specifika musí být zohledněna v rámci správního uvážení a sazba finanční opravy zmírněna pod pětiprocentní hranici.

[24] Podle stěžovatele b) by se správce daně dopouštěl svévolného rozhodnutí naopak tehdy, pokud by postupoval v souladu s právním názorem městského soudu a nereflektoval

pokračování

nuance jednotlivých případů. Stěžovatel b) proto navrhuje, aby byl napadený výrok I. rozsudku městského soudu zrušen.

[25] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele b) upozorňuje, že předpisy Regionálního operačního programu Severozápad neumožňují stanovení finanční opravy ve výši 1 % ze způsobilých výdajů za pochybení spočívající v nevyřazení účastníka výběrového řízení. Žalobce odkazuje na ustanovení tabulky snížených odvodů, podle něhož se při rozhodování o sazbě finanční opravy zohledňuje nejzávažnější porušení. Z toho dovozuje, že stěžovatel b) nemohl snížit finanční opravu na 1 % s odůvodněním, že dle jeho názoru došlo pouze k jednomu pochybení. Žalobce nerozporuje možnost správního uvážení, správní orgán však musí být vázán limity a měl by zachovávat princip rovnosti a zákazu diskriminace.

[26] Podle žalobce sazby oprav obsažené v pokynech COCOF zohledňují závažnost nesrovnalostí a zásadu proporcionality. Žalobce zdůrazňuje, že vede-li nedodržení dotačních podmínek k zadání zakázky jinému uchazeči, než kterému měla být zadána, je to silný ukazatel, že jde o nesrovnalost závažnou. Žalobce připouští, že v případě nesrovnalosti formální povahy nebude provedena žádná finanční oprava. Nelze podle něj souhlasit se stěžovatelem b), že v případě každého zjištění nesrovnalostí musí být finanční oprava uložena. Z toho, že pokyny COCOF vždy mluví o konkrétních sazbách 5 %, 10 %, 25 % či 100 %, žalobce dovozuje, že sazbu 1 % nelze stanovit.

[27] Stěžovatel b) podle žalobce porušil zásadu legality ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a zásadu legitimního očekávání. Žalobce zdůrazňuje, že správní uvážení je omezené pouze na případy, kde to stanoví zákon, a v mezích stanovených zákonem. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu upozorňuje, že pokud by si stěžovatel b) uzurpoval správní uvážení mimo zákonný rámec, postupoval by protizákonně a protiústavně. Žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele b) zamítl a přiznal žalobci náhradu nákladů řízení.

[28] Ke kasační stížnosti stěžovatelky a) žalobce zdůrazňuje, že stěžovatel b) byl vázán pokyny COCOF, které stanovily sazby finančních oprav na 5 %, 10 %, 25 % a 100 %. Opakuje, že při posuzování závažnosti je třeba posoudit úroveň hospodářské soutěže, transparentnost a rovné zacházení. Má-li nedodržení pravidel odrazující účinek nebo vede-li k zadání zakázky jinému uchazeči, jde o nesrovnalost závažnou. Jde-li o nesrovnalost pouze formální, nemá být provedena žádná oprava. Žalobce připomíná, že tabulka snížených odvodů byla přílohou smlouvy o poskytnutí dotace a vycházela z pokynů COCOF, které podle metodického výkladu žalobce ze dne 11. 10. 2017, č. j. MMR-40956/2017, doporučují členským státům, aby použily kritéria v těchto pokynech uvedená, případně přísnější.

[29] Žalobce odkazuje na zásadu rovného zacházení dle § 2 odst. 4 správního řádu a § 8 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, a zásadu legitimního očekávání. Jiný postup, než který aplikovala regionální rada, by podle něj znamenal protiprávní diskriminaci ostatních příjemců dotace. Žalobce má za to, že řídicí orgán může sazby uvedené v tabulce finančních oprav překročit pouze v případě, že udělí finanční opravu přísnější.

[30] Dále žalobce zdůrazňuje, že zakázka byla zadávána podle zákona o veřejných zakázkách, případné porušení pravidel je tedy nutné posuzovat právě podle tohoto zákona, nikoli podle zákona o zadávání veřejných zakázek. Zákon o veřejných zakázkách stanovil maximální stáří výpisu z obchodního rejstříku na 90 dní. Stěžovatelka a) však nezohlednila překročení této hranice vítězným uchazečem. Na toto posouzení pak nemůže mít vliv to, že se nezměnily údaje v obchodním rejstříku ani že došlo k prodloužení lhůty pro podání nabídky. Žalobce uzavírá, že se nejednalo o marginální pochybení, a požaduje, aby Nejvyšší správní soud i kasační stížnost stěžovatelky a) zamítl a přiznal mu náhradu nákladů řízení.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[31] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že jsou podány včas, neboť byly podány ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), a byly podány oprávněnými osobami, neboť stěžovatelé byli účastníkem a osobou zúčastněnou na řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Stěžovatelka a) je zastoupena advokátem, za stěžovatele b) jedná k tomu pověřený zaměstnanec s odpovídajícím právníkým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupl k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasačních stížností (jsou napadeny pouze výroky I. a III. rozsudku městského soudu, proti výroku II. tohoto rozsudku žádná kasační stížnost podána nebyla) a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnosti jsou důvodné.

[32] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž by bylo nutné přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti. K problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Není však projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský (městský) soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[33] Podle stěžovatelky a) je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, jelikož se městský soud nezabýval její argumentací přednesenou na ústním jednání, ani jejími úvahami ohledně následného vývoje zákonné úpravy zadávání veřejných zakázek, zániku trestnosti správního deliktu a vlivu pochybení na výběr nejvhodnější nabídky. Jak však vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, publ. pod č. 3668/2018 Sb. NSS, nevyporádání podstatného vyjádření osoby zúčastněné na řízení krajským (městským) soudem (došlo-li by k němu) nezakládá samo o sobě nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů, ale jinou vadu řízení před soudem, která může, ale nutně nemusí mít za následek nezákonnost jeho rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

pokračování

[34] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku podle Nejvyššího správního soudu nezakládají ani některé nepřesné formulace, jichž se městský soud dopustil. Slovní spojení „nedoložení obchodního rejstříku“ je zřejmou chybou v psaní. Není pochyb o tom, že městský soud měl na mysli „nedoložení výpisu z obchodního rejstříku“. Rovněž strohá formulace „mezi účastníky bylo rovněž nesporné, že výše opravy byla stanovena na 25 % s možností snížení na 10 % nebo 5 % podle závažnosti dané nesrovnalosti“ v bodě 63 napadeného rozsudku nehovořila o stanovisku, které strany zastávaly. Z celé věty, která začíná slovy „Z tabulky oprav je zřejmé...“, jednoznačně vyplývá, že městský soud pouze rekapituloval obsah řádku v tabulce snížených odvodů. Touto větou se snažil vyjádřit, že mezi stranami není sporné zařazení pochybení do příslušného řádku tabulky, kde byla uvedena výše opravy 25 % s možností snížení na 10 % nebo 5 %.

[35] Městský soud se podle stěžovatelky a) dopustil nepřezkoumatelnosti rovněž tím, že se nezabýval argumentací uvedenou v rozhodnutí stěžovatele b), která vedla ke snížení výše finanční opravy na 1 %. Absence přímé reakce na každý jednotlivý argument však nepředstavuje nezákonnost ani nepřezkoumatelnost, pokud soud prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108, či ze dne 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161). Implicitní vypořádání námitek akceptuje rovněž Ústavní soud (viz např. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Městský soud v projednávané věci prezentoval odlišný právní názor (povinnost držet se hodnot stanovených v tabulce snížených odvodů), který zdůvodnil především odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2019, č. j. 2 Afs 192/2018-74. Byť je toto odůvodnění skutečně velmi stručné a konkrétně se nezabývá jednotlivými protiargumenty, obsahuje určité úvahy městského soudu, které odůvodňují výrok napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že námitky nepřezkoumatelnosti uplatněné stěžovatelkou a) nejsou důvodné.

[36] Dále je nutné zdůraznit, že právní předchůdkyní žalobce byla regionální rada regionu soudržnosti. Dotace tedy nebyla poskytnuta podle velkých rozpočtových pravidel, která citoval městský soud v bodě 55 svého rozsudku. Ze smlouvy o poskytnutí dotace naopak vyplývá, že dotace byla poskytnuta (mimo jiné) podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „malá rozpočtová pravidla“). Tomu odpovídá i příslušná zákonná úprava. Podle § 10a odst. 1 malých rozpočtových pravidel „[p]ro účely tohoto zákona se rozumí a) poskytovatelem územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, svazek obcí nebo Regionální rada regionu soudržnosti, b) dotací peněžní prostředky poskytnuté z rozpočtu územního samosprávného celku, městské části hlavního města Prahy, svazku obcí nebo Regionální rady regionu soudržnosti právnické nebo fyzické osobě na stanovený účel, s výjimkou příspěvku podle § 28 odst. 4 a § 31 odst. 1 písm. b)“.

[37] Toto pochybení městského soudu samo o sobě nemělo vliv na zákonnost rozsudku, neboť městský soud citovaný § 14e velkých rozpočtových pravidel vůbec neaplikoval (pouze uvedl, že judikatura týkající se odvodů za porušení rozpočtové kázně se vztahuje i na krácení dotací dle § 14e velkých rozpočtových pravidel, tuto úvahu však nikterak nevztáhl k projednávané věci). Zásada přiměřenosti se navíc aplikuje jak v případech dotací podle velkých rozpočtových pravidel, tak v případech dotací podle malých rozpočtových pravidel.

[38] Je pravdou, že znění malých rozpočtových pravidel aplikované v projednávané věci (účinné od 20. 2. 2015) neobsahovalo výslovnou úpravu přiměřenosti, k tomu se však již Nejvyšší správní soud podrobně vyjádřil v rozsudku ze dne 14. 4. 2023, č. j. 10 Afs 319/2022-33: „*Rovněž v § 22 odst. 5 malých rozpočtových pravidel se říká, že při stanovení výše odvodu přihlédne orgán k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Lze dodat, že tato věta byla v zákoně obsažena ve znění do 19. 2. 2015 a do zákona vrácena od 1. 1. 2022 novelou č. 484/2020 Sb. Jak k tomu vysvětluje důvodová zpráva, jde vlastně o nápravu předchozí legislativní chyby, kdy byla omylem tato věta vypuštěna: „Do § 22 odst. 5 byla doplněna věta, která do 19. 2. 2015 byla v tomto ustanovení obsažena, ale v průběhu legislativního procesu při novelizaci zákona, která byla provedena zák. č. 24/2015 Sb., z textu vypadla. Není tedy pochyb, že i v období od 20. 2. 2015 do konce roku 2021 toto pravidlo platilo přinejmenším jako nepsaný právní princip, obecně odrážející požadavek přiměřenosti zásahů státu do práv a povinností.“*

[39] Aplikací zásady přiměřenosti v případě porušení dotačních podmínek se podrobně zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém již opakovaně zmiňovaném usnesení ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, kde dospěl k závěru, že „*[k]ždé porušení dotačních podmínek, které není v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeno jako to, jehož nedodržení není neoprávněným použitím podle § 3 písm. e) [§ 14 odst. 3 písm. k)], zakládá porušení rozpočtové kázně [§ 3 písm. e) ve spojení s § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (rozpočtová pravidla), ve znění do 29. 12. 2011]“. Zároveň však zdůraznil: „*Při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Správce daně musí zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti (§ 44a odst. 4 rozpočtových pravidel, ve znění do 29. 12. 2011) a své rozhodnutí náležitě odůvodnit.“**

[40] I toto usnesení se týkalo dotací podle velkých rozpočtových pravidel, Nejvyšší správní soud však opakovaně dospěl k závěru, že neexistuje žádný rozumný důvod, proč by měly být dotace podle malých rozpočtových pravidel posuzovány odlišně (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2018, č. j. 1 Afs 320/2017-45, či ze dne 6. 4. 2023, č. j. 5 Afs 411/2021-51). Závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, se tedy uplatní i na projednávanou věc.

[41] Skutečnost, že princip přiměřenosti následků porušení dotačních podmínek prostupuje celým dotačním právem bez ohledu na zákon, na jehož základě byla dotace poskytnuta (malá či velká rozpočtová pravidla), či na konkrétní způsob uplatnění takových následků (odvod za porušení rozpočtové kázně či odepření proplacení dotace nazývané „*finanční korekce*“), dokresluje rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2019, č. j. 2 Afs 192/2018-74, na který (z jiných důvodů) odkázal rovněž městský soud. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uvedl, že „*má-li se uplatnit princip proporcionality pro odvod za porušení rozpočtové kázně (a to i při porušení vztahujícím se k celému objemu poskytnuté dotace), pak je při uplatnění argumentu a maiori ad minus nezbytné zohledňovat přiměřenost též v případě provedení finanční opravy poskytnuté dotace (která navíc ani není uložena z důvodu nenaplnění účelu poskytnuté dotace)“.*

pokračování

[42] Z výše uvedeného tedy jednoznačně vyplývá, že regionální rada jako poskytovatelka dotace byla povinna přihlédnout k závažnosti pochybení, jehož se stěžovatelka a) jako příjemce dotace dopustila. V projednávané věci však nejde přímo o přezkum rozhodnutí či postupu regionální rady, ale o spor z veřejnoprávní smlouvy podle § 141 správního řádu.

[43] Podle § 10b odst. 1 písm. a) malých rozpočtových pravidel „[s]pory z právních poměrů při poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci rozhoduje podle správního řádu Ministerstvo financí, je-li jednou ze smluvních stran kraj, svazek obcí, jehož členem je hlavní město Praha, nebo Regionální rada regionu soudržnosti“.

[44] Podle § 141 správního řádu se vede specifické řízení, které se zahajuje vždy na návrh. Na rozdíl od jiných správních řízení se zde výrazně uplatňuje zásada projednací namísto zásady vyšetřovací a je potlačena zásada materiální pravdy. Důkazní břemeno nese navrhovatel (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. III. ÚS 787/20). Nejvyšší správní soud však v již výše citovaném rozsudku ze dne 14. 4. 2023, č. j. 10 Afs 319/2022-33, dospěl k závěru, že zásadu přiměřenosti je nutno aplikovat v případě všech postihů příjemců dotací, kteří porušili nějakou povinnost, tedy i v řízení podle § 10b odst. 1 písm. a) malých rozpočtových pravidel. Dále zdůraznil, že podle § 141 odst. 7 správního řádu může správní orgán návrhu vyhovět i zčásti. Nejvyšší správní soud uzavřel: „Vázanost správního orgánu návrhem znamená pouze to, že správní orgán nemůže přiznat navrhovateli částku vyšší, než které se navrhovatel domáhá. Jistě ale může přiznat částku nižší, než které se navrhovatel domáhá, to právě v případě, kdy správní orgán návrhu vyhoví jen zčásti a nikoli v plném rozsahu. Ani NSS tedy nevidí důvod, proč by stěžovatel v nynější věci nemohl po zohlednění zásady přiměřenosti přiznat žalobci s ohledem na malou závažnost porušení podmínek dotační smlouvy sníženou hodnotu faktury. Nikdo nezpochybňuje, že žalobce podmínky dotační smlouvy (byť marginálně) porušil. Krácení dotace však nesmí být přepjatě formalistické a nepřiměřené ve vztahu k závažnosti porušení dotační smlouvy a naplnění jejího účelu.“

[45] Na citovaný rozsudek Nejvyšší správní soud dále navázal v rozsudku ze dne 23. 4. 2024, č. j. 8 Afs 273/2022-34: „Stěžovatelem v nynější věci zdůrazňovaný rozdíl (specifika sporného řízení dle § 141 správního řádu oproti daňovému řízení či ‚klasickému‘ správnímu řízení) se projevuje v rozdílném řízení před správním orgánem. Stále ale platí, že správní orgán aplikuje příslušnou hmotněprávní úpravu. I v civilním (soudním) řízení, na něž stěžovatel poukazuje, může soud určitý nárok moderovat, zmocňuje-li jej k tomu právní úprava (viz například moderace smluvní pokuty dle § 2051 občanského zákoníku, jak je tento institut pojímán například v rozsudku velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2023, sp. zn. 31 Cdo 2273/2022, R 76/2023 civ.). V oblasti dotačního práva právní úprava vychází z principu přiměřenosti. Při krácení dotace je proto třeba zvažovat závažnost porušení dotačních podmínek. Uplatnění tohoto principu není vázáno na konkrétní způsob řízení (daňové řízení, ‚klasické‘ správní řízení či sporné řízení dle správního řádu); jde o hmotněprávní úpravu dotačního práva. Uplatní se tak i ve sporném řízení, o něž jde v nyní řešené věci.“

[46] V projednávané věci tedy měla povinnost přihlédnout k závažnosti pochybení (aplikovat zásadu přiměřenosti) jak regionální rada, tak následně stěžovatel b) ve sporném

řízení. Otázkou však zůstává, jestli a jakým způsobem byly tyto orgány vázány tabulkou snížených odvodů založenou na pokynech COCOF.

[47] Nejvyšší správní soud v první řadě upozorňuje, že pokyny COCOF jsou přílohou rozhodnutí Evropské komise, které je přímo závazné pouze pro ni, nikoli pro členské státy. To však nebrání orgánům členských států použít členění nesrovnalostí a určení sazeb finančních oprav obsažené v pokynech COCOF jako výkladové vodítko, které napomůže konzistentní aplikaci právních předpisů v celé Evropské unii. Tak postupovala i regionální rada, když vytvořila tabulku snížených odvodů, která tvořila přílohu č. 3 smlouvy o poskytnutí dotace v projednávané věci. Je však nutné zdůraznit, že tabulka snížených odvodů není právním předpisem. Pokud se orgán, který ji aplikuje, odchýlí od hodnot v tabulce uvedených, nemůže to představovat porušení zásady zákonnosti, jak tvrdí žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele b). Tabulku snížených odvodů bylo možné na projednávanou věc aplikovat toliko jako součást veřejnoprávní smlouvy, kterou uzavřely regionální rada a stěžovatelka a). Jak však vyplývá z judikatury (zejména rozsudky tohoto soudu ze dne 14. 4. 2023, č. j. 10 Afs 319/2022-33, a ze dne 23. 4. 2024, č. j. 8 Afs 273/2022-34, citované výše), stěžovatel b) byl povinen nepřistoupit ke striktní aplikaci všech ustanovení smlouvy o dotaci (a jejích příloh), pokud by tento postup byl v rozporu se zásadou přiměřenosti.

[48] V rozsudku ze dne 10. 7. 2019, č. j. 2 Afs 192/2018-74, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že již určení finanční opravy podle kazuistického sazebníku finančních oprav, s nímž se mohl žadatel seznámit před podáním žádosti o dotaci, lze považovat za naplnění zásady přiměřenosti. Existence sazebníku navíc zajišťuje ochranu před svévolí poskytovatele dotace. Na tyto úvahy dále navázaly rozsudky ze dne 5. 3. 2024, č. j. 6 Afs 4/2023-80 a č. j. 6 Afs 23/2023-81, kde Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako příléhavé použití sazebníku, jehož hodnoty finančních oprav odpovídaly pokynům COCOF. V této souvislosti je však vhodné upozornit, že v případě rozsudku ze dne 10. 7. 2019, č. j. 2 Afs 192/2018-74, byl přezkoumávaný rozsudek městského soudu zrušen, neboť nebylo dostatečně posouzeno, zda nastaly důvody pro snížení finanční korekce. V případech rozsudků ze dne 5. 3. 2024, č. j. 6 Afs 4/2023-80 a č. j. 6 Afs 23/2023-81, pak šlo o situace, kdy došlo k nedovolené podstatné změně smlouvy a správní orgány navíc ze sazebníku pouze vycházely a podložily aplikaci 25% finanční opravy i odůvodněním přiměřenosti tohoto opatření ve vztahu k míře narušení hospodářské soutěže.

[49] Nejvyšší správní soud v souvislosti s výše uvedenými rozsudky upozorňuje, že samotná skutečnost, že v určitých případech bylo použití sazebníku vyhodnoceno jako přiměřené, neznamená, že by jiný postup (nepoužití sazebníku) musel nutně představovat nezákonnost.

[50] Oba stěžovatelé naopak odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2020, č. j. 7 Afs 453/2018-26, podle něhož „[p]ostup v souladu s popsanou zásadou proporcionality obecně nevylučuje, aby v případě zanedbatelných formálních (administrativních) porušení rozpočtové kázně nedošlo k uložení žádného odvodu (obdobně viz čl. 1.3. pokynů COCOF)“. Samotný tento rozsudek (ani obsahově obdobný rozsudek tohoto soudu ze dne 17. 9. 2020, č. j. 7 Afs 452/2018-26) však neodpovídá na otázku, jak řešit situaci, kdy použitý sazebník poskytovatele dotace (na rozdíl od pokynů COCOF) neobsahuje možnost úplného

pokračování

upuštění od finanční opravy v případech zanedbatelných administrativních porušení dotačních pravidel. Případy, které posuzovaly naposled zmiňované rozsudky, se totiž drobných pochybení formální povahy netýkaly.

[51] Takovou odpověď poskytuje rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 6. 12. 2022, č. j. 65 Af 68/2020-112, proti němuž nebyla podána kasační stížnost. Tento rozsudek sice vychází ze znění malých rozpočtových pravidel účinného do 19. 2. 2015, jak však bylo podrobně vysvětleno výše, zásadu přiměřenosti bylo nutno aplikovat i v době, kdy nebyla v zákoně výslovně obsažena. Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci uvedl: *„Žalobkyni lze přisvědčit v tom, že správce daně je povinen při svých úvahách o výši odvodu zohlednit veškeré okolnosti případu tak, aby uložený odvod byl přiměřený zjištěnému porušení rozpočtové kázně (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33). Tato povinnost stíhá správce daně i tehdy, pokud postupuje podle různých metodických dokumentů, ve kterých jsou vymezeny nejrozličnější typy porušení rozpočtové kázně a zároveň je v nich uvedena výše odvodů, resp. určité rozmezí odvodů, které má být za konkrétní porušení rozpočtové kázně uloženo. Požadavek přiměřenosti výše odvodu sice bude zpravidla naplněn již tím, že bude odvod stanoven v procentním rozmezí stanoveném ve veřejnoprávní smlouvě (resp. dokumentu, na který smlouva odkazuje), nicméně pokud by správce daně zjistil, že předepsaná výše odvodu není přiměřená konkrétnímu případu, byl by povinen se od předepsané výše odvodu odchýlit (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2022, č. j. 2 Afs 146/2020-37 a judikaturu v něm uvedenou).“*

[52] V rozsudku ze dne 30. 6. 2022, č. j. 2 Afs 146/2020-37, na nějž odkazuje citovaný rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci, se Nejvyšší správní soud zabýval situací, kdy správce daně uložil odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši stanovené Podmínkami poskytnutí dotace (metodický dokument poskytovatele dotace, který představoval nedílnou součást rozhodnutí o poskytnutí dotace). Přestože na tento případ dopadala velká rozpočtová pravidla a šlo o odvod za porušení rozpočtové kázně, Nejvyšší správní soud neshledává žádné racionální důvody, pro něž by bylo nutné se od tohoto rozsudku odchýlit. To platí tím spíše v situaci, kdy základním východiskem argumentace rozsudku ze dne 30. 6. 2022, č. j. 2 Afs 146/2020-37, byly závěry rozšířeného senátu tohoto soudu obsažené v usnesení ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, které již bylo předchozí judikaturou zobecněno na veškeré možné případy pochybení příjemců dotací.

[53] Nejvyšší správní soud právě v rozsudku ze dne 30. 6. 2022, č. j. 2 Afs 146/2020-37, upozornil, že *„správce daně měl při stanovení výše odvodu povinnost zkoumat, zda je jeho rozhodnutí v souladu se zásadou přiměřenosti (proporcionality). Správce daně tedy může výši odvodu stanovit i v jiné výši, než jaká vyplývá z procentního podílu podle rozhodnutí o poskytnutí dotace, pakliže by takto stanovená výše odvodu byla nepřiměřená. K obdobnému závěru Nejvyšší správní soud dospěl už ve svých rozsudcích ze dne 28. 3. 2019, č. j. 4 Afs 421/2018-39, a ze dne 27. 5. 2021, č. j. 8 Afs 130/2019-35. Tyto rozsudky se sice vážou k právní úpravě účinné do 31. 7. 2012 a týkaly se procentních rozmezí (a nikoliv pevného procentního podílu), ovšem účel dané normy zůstal i přes novelizaci zachován (správce daně zkoumá proporcionalitu) a jejich závěry lze vztáhnout i na nyní projednávanou věc.“*

[54] Vzhledem k uvedenému Nejvyšší správní soud shrnuje, že sazebníky, jež pravidelně tvoří součást smluv o poskytnutí dotace, představují užitečné východisko pro stanovení následku porušení dotačních pravidel a napomáhají naplnění zásady přiměřenosti. To platí obzvláště tehdy, pokud vycházejí z metodických materiálů nadřízených orgánů či Evropské komise. Tyto sazebníky nepředstavují obecně závazný právní předpis, avšak mohou být závazné, pokud se stanou jako v posuzované věci součástí veřejnoprávní smlouvy. Ani v takovém případě však nezabavují poskytovatele dotace ani správní orgány či správní soudy povinnosti dodržet zásadu přiměřenosti, která má ústavněprávní charakter (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2023, sp. zn. III. ÚS 1344/23). Odchýlení se od přesných hodnot uvedených v sazebníku tak samo o sobě nepředstavuje nezákonnost či svévoli na straně poskytovatele dotace či správního orgánu, pakliže je tento postup odůvodněn nepřiměřeností jejich aplikace na konkrétní případ.

[55] K argumentaci žalobce Nejvyšší správní soud v první řadě poznamenává, že až tabulka snížených odvodů byla pro daný dotační právní vztah závazná, neboť byla přílohou smlouvy o poskytnutí dotace, pokyny COCOF závazné nejsou (byť z nich tabulka vycházela). Názor žalobce vyjádřený v jeho vlastním metodickém výkladu na této skutečnosti nemůže nic změnit. Argumentace, že pokyny COCOF neobsahují možnost jednoprocentní finanční opravy, tedy není pro projednávanou věc vůbec relevantní. Stejně tak však není relevantní argumentace stěžovatelů, že možnost snížit finanční opravu pod 5 % vyplývá z pokynů COCOF. Jak bylo vysvětleno výše, tato možnost vyplývá přímo z právních předpisů a je interpretující judikatury, nikoli z pokynů COCOF, které se na věc přímo nevztahují (mohou být využity toliko jako výkladové vodítko při aplikaci tabulky snížených odvodů, která na nich byla dle tvrzení žalobce založena). Z uvedeného rovněž vyplývá, že stěžovatel b) si neuzurpoval širší správní uvážení, než stanoví zákon, ale naopak dostal své zákonné povinnosti správní uvážení ohledně přiměřenosti korekce provést.

[56] Obdobně postrádá relevanci odkaz na zásadu rovného zacházení. Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že v § 2 odst. 4 správního řádu je zakotvena nejen tato zásada, ale rovněž zásada individualizace („aby [přijaté řešení] odpovídalo okolnostem daného případu“). Stěžovatel b) založil svůj závěr právě na úvaze, že pochybení stěžovatelky a), k němuž došlo v projednávané věci, se svou nízkou intenzitou vymyká typickým případům, jež spadají pod dané pravidlo tabulky snížených odvodů. Pokud tedy nešlo o „*skutkově shodný nebo podobný případ*“, nelze očekávat, že bude vyřešen shodně jako jiné (běžnější) případy pochybení žadatelů o dotace.

[57] Závěrem Nejvyšší správní soud poznamenává, že městský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele b) pouze z důvodu vybočení z mezí tabulky snížených odvodů. Vůbec však neposuzoval, zda pochybení, jehož se stěžovatelka a) dopustila (akceptace výpisu z obchodního rejstříku starého 93 dní namísto 90) skutečně bylo pouhým zanedbatelným pochybením administrativní povahy, jak tvrdí stěžovatelé, či zda šlo o pochybení závažné, u něhož by vůbec nemělo dojít ke snížení finanční opravy (ani v mezích umožněných tabulkou snížených odvodů), jak tvrdí žalobce. Nejvyšší správní soud se tudíž nemůže touto otázkou v nynější fázi řízení zabývat.

pokračování

IV.

Závěr a náklady řízení

[58] Vzhledem k uvedenému Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnosti jsou důvodné. Proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené výroky I. a III. rozsudku městského soudu zrušil a v tomto rozsahu mu věc vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 25. června 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu