ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **Centrum sociálních služeb Stod, příspěvková organizace**, se sídlem ul. 28. října 377, Stod, zastoupeného Mgr. Mojmírem Přívarou, advokátem se sídlem Kovářská 1253/4, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2016, č. j. MF-41906/2014/1203-4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 7. 2017, č. j. 51 Af 11/2016 – 38,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 7. 2017, č. j. 51 Af 11/2016 - 38, **se zrušuje** a věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Jihozápad (dále jen „úřad regionální rady“) platebním výměrem ze dne 14. 3. 2014, č. j. RRRSJ 7854/2014, uložil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 39.237.733 Kč podle § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, s tím, že příjemce (žalobce) je povinen vyměřený odvod odvést, pokud již nebyl uhrazen. Úřad regionální rady shledal pochybení žalobce ve třech oblastech.

[2] Zaprvé, žalobce jako zadavatel zrealizoval v otevřeném řízení podle § 27 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, podlimitní veřejnou zakázku na stavební práce pod názvem „Sociálně terapeutické centrum DOZP Stod“ (oznámení o zakázce bylo

odesláno ke zveřejnění dne 18. 2. 2009). V rámci auditu bylo zjištěno, že žalobce v zadávací dokumentaci odkázal na konkrétní označení výrobků a obchodních názvů materiálů, např. zdivo a překlady Porotherm, malba Primalex Standard, tepelně izolační prvek Isokobr, výtah Free-Votolift typ IV atd. Neuvedl přitom, z jakých důvodů byly stavební práce natolik specifické a výjimečné, že bylo nutno k vymezení předmětu veřejné zakázky použít konkrétní názvy materiálů a výrobků. S přihlédnutím k rozhodovací praxi poskytovatele a s ohledem na hlavní účel a předmět činnosti byly ve zprávě o auditu nezpůsobilé výdaje vyčísleny ve výši 5 % z uplatněných způsobilých výdajů (dané veřejné zakázky), jak vyplývá z Pokynů Evropské komise COCOF 07/0037/03-CS ke stanovení finančních oprav, které se použijí pro výdaje spolufinancované ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Částka v celkové výši 2.103.165,84 (5 % z celkové částky 42.063.316,78) je nezpůsobilým výdajem. Při zohlednění vlastního podílu příjemce na spolufinancování projektu ve výši 7,5 % z uvedené hodnoty byla žalobci neoprávněně proplacena částka ve výši 1.945.428,40 Kč. V posuzované věci smlouva o podmínkách poskytnutí dotace neobsahovala ustanovení, podle kterého lze před poskytnutím peněžní podpory stanovit, která porušení budou kvalifikována jako méně závažná a stanovit procentní rozmezí pro uložení odvodu, úřad regionální rady proto vyměřil odvod rovnající se 100 % hodnoty veřejné zakázky, u níž bylo zjištěno pochybení.

[3] Zadruhé, úřad regionální rady shledal, že došlo ke změně způsobilosti výdajů týkajících se daně z přidané hodnoty (DPH). Žalobce se od 1. 5. 2011 stal plátcem DPH, byl proto oprávněn uplatnit nárok na odpočet DPH v souvislosti s investičními výdaji projektu za období 12 měsíců před účinností registrace. Dne 29. 5. 2013 podal žalobce dodatečné daňové přiznání k DPH. Částka DPH v celkové výši 315.853,65 Kč, kterou žalobce použil na úhradu DPH příslušného majetku v letech 2010 a 2011 a která byla původně způsobilým výdajem, se stala nezpůsobilým výdajem. Při zohlednění vlastního podílu žalobce na financování projektu ve výši 7,5 % byla žalobci neoprávněně proplacena částka ve výši 282.164,63 Kč.

[4] Zatřetí, žalobce nedodržel harmonogram pro ukončení projektu stanovený ve smlouvě o podmínkách poskytnutí dotace. Žalobce byl povinen předložit auditní zprávu nejpozději se závěrečnou monitorovací zprávou. Tuto povinnost nedodržel a zprávu auditora doložil opožděně. Úřad regionální rady proto stanovil finanční opravu ve výši 10 % z uplatněných způsobilých výdajů souvisejících s provedením účetního auditu. Při zohlednění vlastního podílu žalobce na financování projektu ve výši 7,5 % byla žalobci neoprávněně proplacena částka 3.700 Kč.

[5] K odvolání žalobce žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím změnil rozhodnutí úřadu regionální rady tak, že snížil odvod za porušení rozpočtové kázně na částku 2.241.294 Kč. Odvod totiž nebyl vyčíslen ve výši odpovídající závažnosti zjištěného pochybení.

[6] K prvnímu zjištění žalovaný uvedl, že z výkazu výměr vyplývá, že odkaz na konkrétní názvy materiálů byl uveden u cca 25 položek z celkového počtu 269 položek a dále byl uveden konkrétní název dvou výrobků („výtah FREE – VOTOlift typ IV“ a „Pekárna technologie - výrobce PEKASS“). Po zohlednění stanoviska Krajského konzultačního střediska NIPI, které se vyjádřilo k uvedenému výtahu a pekárně a dále ke

kotli „Geminox THRi 5-25“ dospěl žalovaný k závěru, že při existenci speciálních potřeb zdravotně postižených klientů nelze vyloučit, že i popis předmětu veřejné zakázky podle § 45 a § 46 zákona o veřejných zakázkách by nemohl být dostatečně výstižný, s ohledem na připuštění i alternativních produktů k těmto konkrétním výrobkům proto žalovaný nehodnotil odkaz na tyto konkrétní výrobky jako porušení § 44 odst. 9 téhož zákona. Ve vztahu k ostatním položkám se však žalovaný ztotožnil se závěrem úřadu regionální rady, neboť žalobce uvedení konkrétních odkazů nijak relevantně nezdůvodnil. Žalobce tím porušil § 44 odst. 9 o veřejných zakázkách a nesplnil povinnost podle čl. VI bodu 2 smlouvy o poskytnutí dotace, a dopustil se tak porušení rozpočtové kázně. Pro tento závěr není rozhodné, že celkový finanční objem těchto položek není závažný.

[7] Ke druhému zjištění, které se týkalo DPH, žalovaný podotkl, že žalobce v odvolání nezpochybnil neoprávněné proplacení poměrné části DPH, pouze odmítl vlastní zavinění. Byť žalobce částku 292.164,63 Kč již vrátil a na účet poskytovatele byla připsána dne 3. 8. 2014, ke dni vydání platebního výměru uhrazena nebyla. Žalovaný proto neshledal nesprávnost či nezákonnost platebního výměru. K poslednímu zjištění týkajícímu se nepředložení účetního auditu v termínu, žalovaný uvedl, že žalobce nezpochybnil samotný fakt pozdního dodání, pouze tvrdil, že poskytovatel dodatečné dodání schválil. Toto tvrzení však nedoložil.

[8] Následně žalovaný posoudil proporcionalitu výše odvodu s ohledem na závažnost jednotlivých pochybení. Ve vztahu k prvnímu zjištění (pochybení při zadání veřejné zakázky) použil Rozhodnutí Evropské komise ze dne 19. 12. 2013, kterým se schvalují pokyny ke stanovení finančních oprav (dále jen „pokyny Komise k finančním opravám). Sazba k tomuto typu pochybení je uvedena v bodu 11 kapitoly 2.1 ve výši 25 % a s ohledem na závažnost může být snížena na 10 % nebo 5 %. S ohledem na okolnosti posuzované věci žalovaný stanovil odvod v dolní hranici uvedené sazby, tj. 5 % z dotace poskytnuté žalobci v souvislosti s touto zakázkou. U pochybení týkajícího se DPH a pochybení týkajícího se opožděného předložení auditní zprávy se žalovaný ztotožnil se závěrem úřadem regionální rady, který stanovil odvod ve výši zjištěných pochybení. Odvod za porušení rozpočtové kázně po zaokrouhlení tedy činí 2.241.294 Kč (1.945.428,40 + 292.164,63 + 3.700).

II. Řízení před krajským soudem

[9] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který je v záhlaví uvedeným rozsudkem zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[10] Krajský soud přisvědčil námitce, že napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné v části týkající se pochybení při zadání veřejné zakázky, neboť žalovaný nevypořádal všechny odvolací námitky. Žalobce v odvolání požadoval, aby žalovaný vyhodnotil podíl položek výkazu výměr specifikovaných názvy nebo odkazy a určil, jaký byl podíl těchto položek z konkrétní nabídky vybraného uchazeče, nikoliv obecně, jak to učinil úřad regionální rady. Žalovaný se k této námitce nevyjádřil. Pouze obecně shrnul, že zjistil odkaz na názvy u 25 položek z 269. Až ve vyjádření k žalobě uvedl, že požadavek žalobce

na přesné vyčíslení chybně specifikovaných položek nemá co do finančního dopadu z hlediska narušení hospodářské soutěže přílišnou logiku, neboť by bylo časově náročné a zatížené značným rizikem chyby, a takto vyčíslený odvod by pro žalobce byl výrazně méně příznivý než přístup zvolený žalovaným. Žalovaný se také nevypořádal s odvolací námitkou, že úřad regionální rady hodnotil v platebním výměru jednání žalobce jako ohrožovací, aniž by vysvětlil, v čem ohrožení spatřuje.

[11] Nepřezkoumatelný byl podle krajského soudu také závěr o výši sankce, neboť žalovaný tvrdil, že přihlédl ke všem okolnostem věci, aniž je upřesnil. Stanovil přitom sankci za zjištěné pochybení, které rovněž není přesně vyčísleno v dolní hranici uvedené sazby 5 %. Podle krajského soudu nelze posoudit správnost výše sankce, protože u některých položek, které zřejmě představovaly větší finanční objem, žalovaný nehodnotil uvedení odkazů na konkrétní názvy jako porušení § 44 odst. 9 zákona o veřejných zakázkách. Finanční objem položek, u nichž žalovaný shledal porušení citovaného ustanovení, žalovaný blíže nespecifikoval a označil jej jako méně závažný. Podle soudu tak nelze přezkoumat správnou výši odvodu.

[12] Krajský soud shledal důvodnou také námitku brojící proti započítání částky 292.164,63 Kč (vrácení DPH) do výše odvodu, neboť žalobce tuto částku poskytovateli dotace dne 3. 9. 2014 vrátil. Žalovanému byla tato skutečnost v době vydání napadeného rozhodnutí známa, přesto z ní nevyvodil žádné důsledky. Žalovaný byl podle soudu povinen upravit výši odvodu tak, aby již nezahrnovala vrácenou částku.
[13] Námitku týkající se opožděného předložení auditní zprávy krajský soud neshledal důvodnou.

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[14] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[15] Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Stěžovatel jasně vyjádřil úvahu, která jej vedla k závěru o porušení zákona o veřejných zakázkách a čl. VI. bodu 2 smlouvy o poskytnutí dotace, a tedy k závěru, že se žalobce dopustil porušení rozpočtové kázně. Stěžovatel se vypořádal se všemi argumenty žalobce, které jsou relevantní ve vztahu k předmětu správního řízení. I podle judikatury Ústavního soudu (např. nález ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS 729/2000) není třeba vyžadovat podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení. Podle § 44 odst. 9 zákona o veřejných zakázkách je odkazování na obchodní firmy, názvy výrobků atd. již z principu nepřípustné a lze jej prolomit jen ve dvou výjimečných případech. Žalobce poskytl odůvodnění pouze ke třem označeným položkám. Pro konstatování rozporu s § 44 odst. 9 zákona o veřejných zakázkách není nutné provádět vyhodnocení podílu nezákonně specifikovaných položek a jejich finanční vyčíslení, neboť porušením citovaného ustanovení je již samotné uvedení takové specifikace, bez ohledu na to, v jakém finančním objemu k takovému porušení došlo.

[16] Stěžovatel svou úvahu podrobněji vysvětlil ve vyjádření k žalobě v reakci na žalobní námitky. Krajský soud toto vysvětlení označil za doplnění důvodů rozhodnutí a

odmítl jej zohlednit s tím, že nepřezkoumatelnost nelze zhojit ve vyjádření k žalobě. Co jiného než podrobnější výklad svého postupu je však vhodné ve vyjádření k žalobě uvádět?

[17] Výtka krajského soudu, že stěžovatel nevypořádal odvolací námitky, je vzhledem k podrobnému odůvodnění napadeného rozhodnutí do značné míry formalistická. Pokud stěžovatel uvedl, že bez ohledu na celkový finanční objem nezákonně specifikovaných položek je uvedení odkazů na konkrétní obchodní firmy, názvy a označení porušením § 44 odst. 9 zákona o veřejných zakázkách, je požadavek žalobce na stanovení podílu nezákonně specifikovaných položek a jeho finanční vyjádření nedůvodný, neboť velikost podílu není významná.

[18] Krajský soud dále zpochybnil výpočet 5% sankce s tím, že není přesná. U pochybení zjištěného v postupu zadavatele při zadání veřejné zakázky, který mohl mít potenciální vliv na výběr dodavatele, nelze stanovit konkrétní finanční dopad na projekt. Výdaje odpovídající nezákonně specifikovaným položkám nelze jen z důvodu jejich nesprávné specifikace považovat za výdaje nezpůsobilé, které neměly být z dotace vůbec proplaceny, neboť nepochybně byly součástí rozpočtu projektu, jsou pro jeho realizaci nezbytné a jejich úhrada příjemcem dotace před proplacením dotace nebyla zpochybněna.

[19] S ohledem na zásadu správy daní, podle níž při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nemají vznikat nedůvodné rozdíly, stěžovatel používá pokyny Komise k finančním opravám. Aplikací tohoto veřejně přístupného a v rámci Evropské unie obecně používaného metodického materiálu je v dostatečné míře zajištěna rovnost rozhodování ve srovnatelných případech. V bodu 1.3 těchto pokynů je uvedeno, že „*stanoví řadu oprav v sazbě 5 %, 10 %, 25 % a 100 %, které se uplatní na výdaje v rámci zakázky. Tyto sazby zohledňují závažnost nesrovnalostí a zásadu proporcionality. Použijí se v případech, kdy není možné přesně vyčíslit finanční důsledky pro danou zakázku.*“ V napadeném rozhodnutí stanovil stěžovatel na základě těchto pokynů odvod ve výši 5 % a neshledává v tom žádnou nepřesnost nebo chybu.
[20] Nedůvodná je také výtka krajského soudu, podle níž stěžovatel neupřesnil okolnosti případu, k nimž při stanovení výše 5 % přihlédl. Tyto okolnosti jsou vyjmenovány v části V. napadeného rozhodnutí.

[21] Stěžovatel nesouhlasil ani se závěrem krajského soudu vztahujícím se k dopadu vrácení poměrné části dotace použité na úhradu DPH. Povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně vyplývá přímo z § 22 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Vydáním platebního výměru vznikne na straně správce daně právní důvod k tomu, aby uhrazený odvod přijal a zahrnul do svých příjmů. Vydáním tohoto rozhodnutí je rovněž příjemci přiznána možnost obrany. Je také zásadní pro další procesní kroky správce daně, např. stanovení penále za prodlení s odvodem.

[22] Pokud by měl být platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně po úhradě odvodu zrušen (či o uhrazenou částku snížen), odpadl by na straně správce daně důvod ponechat si uhrazenou částku odvodu a byl by povinen ji porušiteli rozpočtové kázně vrátit. Podle stěžovatele proto nelze považovat deklarování povinnosti (části) odvodu po jeho (částečném) uhrazení za nesprávnost nebo nezákonnost ve smyslu § 114

zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, jak se domnívá krajský soud. Stěžovatel v napadeném rozhodnutí jasně konstatoval, že žalobce tuto část odvodové povinnosti splnil. Žalobce proto nemohl být na pochybách, zda je mu uvedená povinnost ukládána opakovaně.

[23] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem ve vztahu ke zjištění týkajícímu se porušení při zadávání veřejné zakázky. Ve vztahu k druhému okruhu námitek (vrácení DPH) setrval na své žalobní argumentaci, že řízení mělo být v této části zastaveno.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“).

[25] Kasační stížnost je důvodná.

[26] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s názorem krajského soudu, že rozhodnutí stěžovatele bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů v části týkající se porušení rozpočtové kázně pochybením při zadávání veřejné zakázky.

[27] Z hlediska požadavků na přezkoumatelnost správních rozhodnutí je v obecné rovině třeba trvat na tom, že správní orgán musí vysvětlit, proč nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené. Tento požadavek však nelze vykládat formalisticky a vyžadovat, aby správní orgán podrobně reagoval na každý dílčí argument, byť by nemířil do podstaty věci. Pokud správní orgán ve svém odůvodnění vystaví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jeho závěrů je sama o sobě dostatečná (srov. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2012, sp. zn. I. ÚS 1412/11, nebo ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 ve vztahu k požadavkům na přezkoumatelnost soudních rozhodnutí), je možné akceptovat, že neodpoví na všechny dílčí argumenty, které jsou pro posuzovanou věc marginální nebo nerozhodné. Tak tomu bylo i v posuzované věci.

[28] K pochybení při zadávání veřejné zakázky žalobce v odvolání vznesl především námitku zpochybňující porušení § 44 odst. 9 zákona o veřejných zakázkách ve znění účinném do 11. 9. 2011 (zákaz uvádět v zadávací dokumentaci mimo jiné odkazy na obchodní firmy, názvy, specifická označení zboží nebo služeb) tím, že tři nejzásadnější označené položky (výtah FREE-VOTOlift typ IV, kotel Geminox THRi 5-25 C a pekárna PEKASS) byly odůvodněny specifickými požadavky osob se zdravotním postižením, které je budou využívat. Tvrdil, že zákaz podle citovaného ustanovení neporušil, neboť měl pro použití odkazů relevantní důvody. V návaznosti na to dodal, že pokud úřad regionální rady hovořil o ohrožovacím jednání, měl upřesnit, v čem mělo ohrožení spočívat. Dále uvedl, že měl stěžovatel zkoumat a hodnotit podíl položek výkazu výměr specifikovaných názvy nebo odkazy, tedy měl uvést, jaký byl podíl těchto položek z konkrétní nabídky

vybraného uchazeče, tj. jaký byl podíl těchto položek z celkového finančního objemu veřejné zakázky vyjádřeného nabídkovou cenou vybraného uchazeče.

[29] Stěžovatel tomuto okruhu námitek částečně vyhověl, neboť akceptoval vysvětlení specifických požadavků u tří položek, k nimž žalobce poskytl v odvolání vysvětlení. K ostatním položkám žalobce žádné vysvětlení konkrétních odkazů neposkytl, proto je stěžovatel ve shodě s úřadem rady regionálního rozvoje považoval za porušení § 44 odst. 9 zákona o veřejných zakázkách a čl. VI. bod 2 smlouvy o poskytování dotace, a tedy za porušení rozpočtové kázně. Dodal, že pro tento závěr není relevantní celkový finanční objem těchto položek.

[30] Podle Nejvyššího správního soudu toto odůvodnění z hlediska přezkoumatelnosti obstojí. V usnesení ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 - 33, rozšířený senát konstatoval, že „[k]*aždé porušení dotačních podmínek, které nejsou v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeny jako méně závažné, 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].*“ Zásadu přiměřenosti je pak třeba zohlednit při stanovení výše odvodu. Byť se závěry rozšířeného senátu vztahují k zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, a nikoliv k zákonu o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, Nejvyšší správní soud neshledal rozumný důvod, pro který by bylo třeba posoudit věc odlišně.

[31] Pro shledání porušení rozpočtové kázně bylo v posuzované věci rozhodné již samotné porušení § 44 odst. 9 zákona o veřejných zakázkách bez ohledu na to, v jakém objemu se tak stalo (smlouva o poskytnutí dotace nevymezovala typy porušení, které by byly považovány za méně závažné). Pokud tedy stěžovatel reagoval na požadavek stanovení podílů položek obsahujících konkrétní názvy ve vztahu k celkovému finančnímu objemu tím, že konstatoval, že pro závěr o porušení rozpočtové kázně není celkový finanční objem dotčených položek relevantní, nelze jeho závěr hodnotit jako nepřezkoumatelný.

[32] Byť se stěžovatel výslovně nevyjádřil k námitce, že úřad regionální rady nevysvětlil, v čem mělo spočívat ohrožení, soud neshledal nevypořádání této námitky za natolik závažné, aby způsobilo nepřezkoumatelnost rozhodnutí, neboť tato námitka je ve vztahu k celkovému odůvodnění a předmětu řízení marginální.

[33] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil krajskému soudu ani v závěru, podle kterého měl stěžovatel stanovit odvod ve výši 5 % nepřesně a nepřezkoumatelně.

[34] Stěžovatel v napadeném rozhodnutí s odkazem na § 8 odst. 2 daňového řádu (zásadu rovného zacházení ve srovnatelných případech) vysvětlil, že pro stanovení výše odvodu použil pokyny Komise pro finanční opravy, které jsou obecně používaným metodickým materiálem v rámci Evropské unie. Dále uvedl, že pro zjištěný typ pochybení (diskriminační technické specifikace) je v bodu 11 kapitoly 2.1 stanovena sazba 25 %, která může být snížena na 10 % nebo 5 % podle závažnosti posuzovaného případu. S ohledem na okolnosti případu pak stanovil sazbu ve výši 5 %.

[35] Tyto okolnosti stěžovatel upřesnil v části V. napadeného rozhodnutí, podle níž *„přihlédl především k těmto skutečnostem:* [1] *odvolatel je veřejným zadavatelem ve smyslu § 2 zákona ZVZ,* [2] *při zadání zakázky na stavební práce došlo k porušení ZVZ a zároveň i článku VI. bodu 2 smlouvy o poskytnutí dotace,* [3] *uvedené porušení ZVZ se týkalo relativně malé části položek výkazu výměr,* [4] *správce daně konstatoval v rámci posuzovaného zadávacího řízení pouze jedno pochybení,* [5] *odvod za porušení rozpočtové kázně uložený za pochybení dle zjištění č. II a III byl uložen ve výši dotace, která byla poskytnuta na úhradu souvisejících nezpůsobilých výdajů,* [6] *nebyl prokázán vliv zjištěných pochybení na dosažení účelu dotace.*“ Krajský soud proto stěžovateli nedůvodně vytkl, že neuvedl skutkové okolnosti, k nimž při stanovení výše odvodu přihlédl. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí (viz str. 5) zároveň vyplývá, že celkový finanční objem položek dotčených pochybením nepovažoval stěžovatel za závažný.

[36] Nejvyšší správní soud považuje toto odůvodnění přiměřenosti výše odvodu za dostatečné a přezkoumatelné. Na tomto závěru nemění nic ani skutečnost, že stěžovatel nad rámec tohoto odůvodnění ve vyjádření k žalobě vysvětlil, že zvolený postup byl pro žalobce příznivější, neboť pokud by byl aplikován postup požadovaný žalobcem, bylo by nutno nahlížet na všechny chybně zadané položky jako na nezpůsobilé výdaje a v důsledku toho uložit k odvodu téměř 1/3 finančních prostředků poskytnuté dotace související s předmětnou zakázkou (tj. cca 12,5 mil. Kč). Toto dodatečné vysvětlení nepochybně podporuje volbu postupu podle pokynů Komise k finančním opravám. Odůvodnil-li nicméně stěžovatel výši odvodu tím, že v zájmu rovného zacházení (a to nejen v rámci vlastní praxe, ale v rámci celé Evropské unie) použil obecnou metodiku - pokyny Komise k finančním opravám, v rámci této metodiky použil ustanovení vztahující se k typově odpovídajícímu porušení a v rámci této položky zvolil s ohledem na okolnosti (pochybení se týkalo relativní malé části položek a celkový finanční objem dotčených položek nebyl závažný) nejnižší možnou výši odvodu předvídanou pokyny, je jeho odůvodnění dostatečné.

[37] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani druhému důvodu, pro který krajský soud zrušil napadené rozhodnutí stěžovatele. Podle krajského soudu měl stěžovatel snížit odvod o část, která již byla uhrazena v mezidobí mezi vydáním platebního výměru a vydáním rozhodnutí v odvolacím řízení.

[38] Stěžovatel se v napadeném rozhodnutí ztotožnil ve všech třech bodech (viz výše odst. [2] až [4]) s úřadem regionální rady, že žalobce porušil rozpočtovou kázeň, neshledal proto důvod pro zrušení napadeného platebního výměru (pouze upravil výši odvodu s ohledem na zásadu přiměřenosti). Nejvyšší správní soud nesouhlasí s krajským soudem, že stěžovatel byl za těchto okolností povinen vyměřit odvod snížený o již uhrazenou část odvodu. Jestliže příjemce dotace porušil podmínky poskytnutí dotace a zároveň obdržel platby odpovídající nezpůsobilým výdajům, došlo ve vztahu k této částce k porušení rozpočtové kázně. Pokud po vydání platebního výměru část odvodu uhradil, nedošlo tím ke zhojení předchozího porušení rozpočtové kázně a tato skutečnost nemůže mít vliv na oprávnění příslušného úřadu uložit příjemci dotace povinnost učinit odvod za porušení rozpočtové kázně. Pro srovnání lze uvést, že správce daně je oprávněn vydat platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně i tehdy, pokud již byl příjemcem uhrazen -

tedy pokud došlo k úhradě ještě před vydáním samotného platebního výměru, nikoliv až před vydáním odvolacího rozhodnutí, jak tomu bylo v nyní posuzované věci. Úhrada odvodu za porušení rozpočtové kázně dříve, než byl vydán platební výměr na tento odvod, znamená pro příjemce pouze výhodu v podobě nižšího penále, nepředstavuje však zhojení porušení rozpočtové kázně (viz např. rozsudky ze dne 25. 6. 2009, č. j. 5 Afs 70/2008 - 152, nebo ze dne 13. 9. 2017, č. j. 6 Afs 1/2017 - 27).

[39] Krajský soud proto nesprávně považoval rozhodnutí stěžovatele za nezákonné z toho důvodu, že nesnížil odvod o již uhrazenou část. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje také na skutečnost, že výrok rozhodnutí úřadu regionální rady byl stěžovatelem změněn pouze co do výše odvodu, nedotčena zůstala část výroku, podle níž je příjemce povinen vyměřený odvod odvést, pokud již nebyl uhrazen. Povinnost uloženou žalobci je proto třeba vnímat ve spojení výroků rozhodnutí prvního i druhého stupně, z nichž je nepochybné, že povinnost uhradit odvod byla stanovena žalobci pouze jednou a pokud žalobce část odvodu uhradil ještě před vydáním rozhodnutí stěžovatele, není povinen ji hradit opětovně.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[40] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1. s. ř. s.). V něm krajský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 5. prosince 2018

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu