ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **TOS Hostivař s.r.o.**, se sídlem Radiová 1431/2a, Praha 10, zast. JUDr. Petrem Kališem, Ph.D., advokátem se sídlem Týn 639/1, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2015, čj. MF-80443/2014/1203-5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2017, čj. 9 Af 66/2015-55,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Jádrem tohoto sporu je otázka, zda nesplnění monitorovacích kritérií vytyčených ve smlouvě o poskytnutí dotace lze omluvit nezdařilým podnikatelským výsledkem žalobkyně, který měla v rozhodném období způsobit světová ekonomická krize.

[2] Na základě smlouvy o financování projektu v rámci Operačního projektu PRAHA - KONKURENCESCHOPNOST (OPPK) ze dne 6. 10. 2008 (dále jen „smlouva o poskytnutí dotace“) hl. město Praha (dále jen „správní orgán I. stupně“) přislíbilo žalobkyni poskytnutí účelové dotace v maximální výši necelých 5 mil. Kč na úhradu 45,3 % způsobilých výdajů projektu *Inovace technologického vybavení společnosti HOL-MONTA*, a to konkrétně k pořízení nového frézovacího stroje. Datum zahájení realizace projektu bylo stanoveno na 1. 8. 2008 a ukončení na den 30. 9. 2009. Dotace byla vyplacena dne 26. 8. 2009. Na základě následné kontroly dne 3. 9. 2013 bylo zjištěno pochybení, a to, že

žalobkyně ani částečně nenaplnila monitorovací indikátor *nárůst obratu podniku*, k němuž se zavázala ve smlouvě o poskytnutí dotace (záznam z administrativní kontroly č. 11/2013). Proti tomuto záznamu podala žalobkyně námitky, jimž správní orgán I. stupně nevyhověl (rozhodnutí o námitkách ze dne 10. 12. 2013).
[3] Správní orgán I. stupně pak rozhodl, že žalobkyně porušila rozpočtovou kázeň a uložil jí za to odvod ve výši 4 935 000 Kč (platební výměr ze dne 4. 2. 2014). Žalobkyně se odvolala a žalovaný toto odvolání zamítl. Přitom mj. uvedl, že sama žalobkyně se rozhodla uzavřít odvážnou smlouvu, pokud si v projektové žádosti jako monitorovací (výsledkový) indikátor úspěšnosti projektu zvolila nárůst obratu o 10 %. Měla si být vědoma, že nárůst obratu lze považovat za nejistou událost. S podmínkami smlouvy o poskytnutí dotace tehdy bezvýhradně souhlasila a zavázala se k jejich plnění. Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí bránila žalobou, kterou městský soud zamítl.

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Domnívá se, že jí odvod neměl vůbec být uložen. Nesplnění obratového kritéria nezavinila sama, ale došlo k nepředvídatelné události – hospodářské krizi. Stěžovatelka také splnila hlavní cíl projektu, a to zvýšení konkurenceschopnosti, byť se to ve sledovaném období neprojevilo požadovaným nárůstem obratu.

[5] Žalovaný se ve vyjádření ztotožnil s posouzením věci městským soudem.

[6] Kasační stížnost podala oprávněná osoba, je včasná a přípustná. Důvodnost kasační stížnosti NSS posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Jde-li o stěžovatelkou vznesené výtky, NSS nemá pochyb o tom, že je městský soud posoudil správně. Ztotožňuje se s jeho závěry, které jsou navíc opřeny o judikaturu NSS. V podrobnostech lze tedy odkázat na podrobnější odůvodnění napadeného rozsudku.

[9] Ve správním spisu je založena smlouva o poskytnutí dotace, dle níž se stěžovatelka zavázala, že po ukončení realizace projektu dojde v následujících třech letech k nárůstu obratu jejího podniku o 10 % oproti výši obratu doložené v projektové žádosti. V námitkách proti kontrolním zjištěním stěžovatelka uvedla, že k naplnění tohoto indikátoru nedošlo v žádném z požadovaných let, stejně jako nedošlo k dosažení výchozí hodnoty z roku 2006, což způsobila nečekaná ekonomická krize. Správní orgán I. stupně pak v rozhodnutí uzavřel, že stěžovatelka nenaplnila tuto podmínku smlouvy o poskytnutí dotace, čímž porušila článek III. odst. 2 písm. h) a čl. V. odst. 10 smlouvy o poskytnutí dotace, a tedy došlo k porušení rozpočtové kázně dle § 22 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění účinném v době porušení rozpočtové kázně, tj. v různých zněních účinných od 1. 4. 2009 do 19. 2. 2015.

[10] NSS předesílá, že výchozí hodnotu obratu, z níž je počítán nárůst obratu (monitorovací indikátor) rozhodný pro posouzení úspěšnosti projektu, je v tomto případě třeba vázat na účetní období roku 2007, nikoliv na období roku 2006. Stěžovatelka sice

pokračování

k projektové žádosti doložila daňové přiznání za rok 2006, z něhož správní orgány zjišťovaly výchozí stav. Avšak v projektové příručce OPPK, příloha D – monitorovací ukazatele/projektové indikátory se k nárůstu obratu podniku ve sledovaném období udržitelnosti uvádí následující:

> Dosažení cílové hodnoty ve sledovaném dvanáctiměsíčním období je posuzováno na základě mezitímní účetní závěrky zpracované vždy k poslednímu dni sledovaného roku udržitelnosti projektu. Údaje budou identifikovány na úrovni provozní jednotky (pokud to struktura podniku umožňuje), které se přímo dotýká realizace projektu, a to ve formě umožňující věcné i časové srovnání výkonnosti podniku příjemce před zahájením realizace (provozu) projektu a po jeho ukončení, resp. po dobu nejméně 3 let udržitelnosti projektu. **Žadatel uvede jako výchozí hodnotu 100 % (výchozí hodnota je dána výší obratu za poslední uzavřené účetní období podniku před začátkem realizace projektu).**
> (zvýraznil NSS)

Stěžovatelka tehdy předložila daňové přiznání za rok 2006, který nebyl rozhodný pro účely určení výchozí hodnoty jejího obratu (z něhož se počítá nárůst obratu ve sledovaných obdobích). Výchozí hodnota obratu se odvíjí od jejího hospodaření v roce 2007. Žalovaný tuto skutečnost správně zvážil a vyhodnotil na s. 7 jeho rozhodnutí. Žalovaný v jeho rozhodnutí vypočítává (viz tabulka č. 2), že v letech 2010 až 2012 (sledované období), v nichž stěžovatelka měla dosáhnout desetiprocentního navýšení obratu (oproti obratu vykázanému v roce 2007), poklesl její obrat o cca - 13 %, - 25 % a - 5 %.

[11] Mezi stěžovatelkou a žalovaným není skutkového sporu o to, zda stěžovatelka slíbeného a požadovaného nárůstu obratu v rozhodných účetních obdobích dosáhla. Nepřou se ani o to, že nesplněním této podmínky stěžovatelka nesplnila hodnotu monitorovacích (výsledkových) indikátorů úspěšnosti projektu, kterou si sama stanovila. Stěžovatelka se přesto – na rozdíl od žalovaného – domnívá, že jí vůbec neměl být vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně. Domnívá se, že pravidlo plynoucí z § 22 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb. nemělo být, zejména pro individuální dopady světové ekonomické krize na její podnikání, aplikováno mechanicky.

[12] NSS s touto námitkou nesouhlasí. Stěžovatelka přijala od státu určité dobrodiní a protiváhou tohoto dobrodiní nebylo (na rozdíl od soukromoprávních vztahů) protiplnění ve prospěch poskytovatele dotace, ale právě akceptace a plnění podmínek, za nichž je dotace přijímána. Proto výlučnou povinností stěžovatelky bylo splnění všech předem nastavených kriterií pro udělení dotace (srov. rozsudek ze dne 21. 7. 2005, čj. 2 Afs 58/2005-90, věc *Róchus a Emenerencie*). Za dodržení podmínek, které se vážou k udělené dotaci, odpovídá příjemce dotace. Odpovědnost za řádné a včasné provedení podpořeného projektu nese podle podmínek nastavených v dotační smlouvě, rozhodnutí či návrhu projektu příjemce dotace, a to i v případě, že skutečnosti nezávislé na jeho vůli ovlivní realizaci projektu (srov. přiměřeně též rozsudky ze dne 19. 3. 2008, čj. 9 Afs 113/2007-63, ve věci *město Louny;* ze dne 25. 6. 2009, čj. 5 Afs 70/2008-152, č. 2309/2011 Sb. NSS ve věci *NELI S. P. A., a. s.*; nebo ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS, ve věci *Povodí Labe, státní podnik*, bod 33).

[13] Rozšířený senát se v nedávno řešené kauze – byť řešil porušení rozpočtové kázně v režimu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, – přiklonil k výkladu, že každé porušení dotačních podmínek, které není vymezeno jako to, jehož nedodržení není neoprávněným použitím poskytnutých prostředků, zakládá porušení rozpočtové kázně (usnesení ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, věc *město Krnov*, bod 35 a násl.). I proto třeba souhlasit se závěry městského soudu, že obdobně koncipovaný § 22 zákona č. 250/2000 Sb. nepřipouští správní uvážení, byly-li stěžejní dotační podmínky narušeny. Pokud stěžovatelka nedodržela podmínku, k jejímuž splnění se zavázala ve smlouvě o poskytnutí dotace, správní orgány – při rozhodování o tom, zda došlo k porušení rozpočtové kázně - vskutku nemohly uvažovat o tvrzení, že nedodržení této podmínky nebylo zaviněné. Ustanovení § 22 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., obdobně jak je tomu v zákoně o rozpočtových pravidlech, zakotvuje mj. pravidlo, na základě něhož každé kvalifikované porušení dotačních podmínek představuje porušení rozpočtové kázně. Za porušení rozpočtové kázně je pak třeba vyměřit odvod do rozpočtu, z něhož jí byly peněžní prostředky poskytnuty (§ 22 odst. 4 cit. zákona).

[14] Jinou, avšak spojenou otázkou, je výše odvodu, který je vyměřen za konkrétní porušení rozpočtové kázně. Rozšířený senát zde zdůrazňuje zásadu přiměřenosti, kterou se má řídit správce daně při určování výše odvodu, tj. zejména nacházet rozumný vztah mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. V posuzovaném případě se stěžovatelka ovšem nedomáhá snížení vyměřeného odvodu. Upozorňuje, že jí – v důsledku negativních dopadů nepředvídatelné světové ekonomické krize na její podnikání – odvod neměl vůbec být vyměřen.

[15] S tím NSS nemůže souhlasit. Stěžovatelka si musela být vědoma podnikatelského rizika, které podstupuje. Je nerozhodné, že nebyla s to – ostatně jako ekonomičtí experti, kteří nepředvídali hospodářskou krizi – odhadnout míru tohoto rizika. Sama stěžovatelka se rozhodla o dotaci požádat a sama si jako monitorovací indikátor úspěšnosti podpořeného projektu stanovila, že po dobu tří let po ukončení realizace projektu, tj. v letech 2010 až 2012, zvýší obrat o 10 % oproti poslednímu účetnímu období uzavřenému před započetím vlastní realizace projektu. V tomto ohledu je přiléhavý odkaz žalovaného na odvážnost jí uzavřené smlouvy.

[16] Rozhodnou okolností pro stanovení odvodu v plné výši bylo, že stěžovatelka by na dobrodiní dotace vůbec nedosáhla, pokud by v žádosti o dotaci nepřislíbila, že v sledovaném období bude vykazovat obrat o 10 % vyšší, než byl její obrat v roce 2007. I z protokolů o hodnocení projektu založených spisů je patrné, že stěžovatelka za splnění specifického kritéria nárůstu obratu obdržela body, bez nichž by se nepřehoupla přes práh, který dělil dotací podpořené projekty, a projekty nepodpořené. V tomto případě se nejednalo o žádné administrativní či zanedbatelné pochybení (blíže k marginálnímu porušení dotačních podmínek viz rozsudek ze dne 8. 11. 2017, čj. 10 Afs 86/2017-42, věc *město Žatec*, bod 31 a tam cit. judikaturu). Stěžovatelka nenaplnila jeden ze stěžejních monitorovacích indikátorů, na základě nichž je sledována úspěšnost veřejnými zdroji podpořených projektů.

[17] Na výše uvedeném nic nemění ani stěžovatelčino tvrzení, že splnila hlavní cíl a účel projektu, a to zvýšení konkurenceschopnosti, či to, že dodržela dvě ze tří podmínek,

pokračování

k jejichž splnění se zavázala, jak sama uvádí ve svých podáních. Stěžovatelka zejména tvrdí, že nyní (dle jejích informací) může v ČR jako jediná nabízet zpracování zboží na novém (specifickém) typu frézovacího stroje, což bylo stěžejním cílem projektu. To, že se pořízení tohoto stroje neprojevilo zvýšením jejího obratu, není dle ní rozhodující. NSS tuto její perspektivu nesdílí. Pořídila-li stěžovatelka nový frézovací stroj mj. z veřejných zdrojů, měla splnit předem sjednané dotační podmínky. Pokud je v konečném důsledku nesplnila, naopak ona získala bezdůvodnou konkurenční výhodu oproti jiným soutěžitelům na relevantním trhu, kteří si – vědomi rizika spojeného s čerpáním dotací – žádný obdobný mechanismus či stroj nemohli pořídit z vlastních zdrojů. Nutno dodat, že dotace by rozhodně neměly sloužit ke generování neopodstatněných tržních výhod a příležitostí.

[18] Není ani pravda, že správní orgány nezvážily individuální rozměr tohoto případu. Byť NSS rozumí ekonomické situaci, v níž se stěžovatelka ocitla (rok 2009 a násl.), nelze nyní - s odstupem času – celou věc zlehčovat, či snad říct, že právě kvůli negativním vlivům celosvětové krize stěžovatelka (z materiálního hlediska) dodržela veškeré dotační podmínky. NSS již v řadě dotačních kauz poukázal na to, že „[z]*ásada pacta sunt servanda je obecným právním principem a vztahuje se i na veřejnoprávní smlouvy. I tyto smlouvy se musí dodržovat*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, čj. 2 Afs 49/2007-96, věc *město Staňkov*, či ze dne 11. 10. 2018, čj. 4 Afs 235/2018-31, věc *P. Ministr*, bod 27). Proto nezbývá, než zopakovat, že v posuzované věci stěžovatelka svobodně uzavřela smlouvu o poskytnutí dotace, nesplnila ale podmínku, k níž se v této smlouvě sama zavázala. Nyní proto musí nést důsledky s tím spojené, které rovněž byly jasně sjednány.

[19] S ohledem na vše výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[20] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 31. ledna 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu